GESELLSCHAFT FÜR REGIONALFORSCHUNG

Deutschsprachige Gruppe der Regional Science Association

SEMINARBERICHTE

25 **Aachen**
Mai 1987

		Seite
Hennings:	Restrukturierung einer Montanstadt — Das Beispiel Dortmund	1
Kunzmann:	Die Chancen des Ruhrgebietes: Ein Vergleich der Regionen North West in Großbritannien und Nord-Pas de Calais in Frankreich	35
Lampe:	Städtebauliche Chancen der Schrumpfung altindustrialisierter Regionen	59
Reiß-Schmidt:	Freiraumrückgewinnung als Chance alter Industrieregionen: Konzept und Praxis des KVR	83
Schlieper:	Strukturwandel, Technologische Innovationen und Wissenstransfer	119

Veröffentlicht: Frühjahr 1988

GESELLSCHAFT FÜR REGIONALFORSCHUNG

Deutschsprachige Gruppe der Regional Science Association

Seminarbericht 25

Beiträge zur Sommertagung vom 28. bis 29.5.1987 in Aachen

Tagungsleitung

Prof. G. Curdes
Lehrstuhl und Institut für Städtebau und Landesplanung
der RWTH Aachen

Herausgeber:	Gesellschaft für Regionalforschung e.V., Heidelberg
Geschäftsstelle:	Manfred Sinz (Sekretär) Im Bonnefeld 5, 5480 Remagen 2
Copyright:	Das Copyright liegt jeweils beim Verfasser
ISSN	0174-1128

Druck: Gather Druck- und Papier-Service, Oxfordstraße 10, 5300 Bonn 1

Beiträge zur Sommertagung

	Seite
Gerd Hennings: Restrukturierung einer Montanstadt - Das Beispiel Dortmund	1
Klaus R. Kunzmann: Die Chancen des Ruhrgebietes: Ein Vergleich der Regionen North West in Großbritannien und Nord-Pas de Calais in Frankreich	35
Peter Lampe: Städtebauliche Chancen der Schrumpfung alt-industrialisierter Regionen	59
Stephan Reiß-Schmidt: Freiraumrückgewinnung als Chance alter Industrie-regionen: Konzept und Praxis des KVR	83
Andreas Schlieper: Strukturwandel, Technologische Innovationen und Wissenstransfer	119
Autorenverzeichnis	125

Gerd Hennings

Restrukturierung einer Montanstadt: Das Beispiel Dortmund

Gliederung		Seite
1.	Vorbemerkungen	2
2.	Strukturwandel in Dortmund	2
2.1	Bevölkerungsentwicklung	2
2.2	Arbeitslosigkeit in Dortmund	3
2.3	Lage und Stellung Dortmunds im Raum	4
2.4	Ökonomische Entwicklungstrends in Dortmund	5
3.	Das Wirtschaftsförderungsprogramm der Stadt Dortmund	13
3.1	Entwicklungen im Vorfeld der Aufstellung des Wirtschaftsförderungsprogramms	13
3.2	Priorität für die kommunale Wirtschaftsförderung	14
3.3	Das Wirtschaftsförderungskonzept vom 17.2.1983	15
4.	Ansätze der Wirtschaftsförderung in Dortmund seit 1983	17
4.1	Förderungsbedingungen	17
4.2	Modernisierung der Infrastruktur	18
4.3	Umwelttechnologien aus Dortmund	20
4.4	Restrukturierung des Stahlbereichs	20
4.5	Gemengelagenpolitik	21
4.6	Gewerbe- und Industrieflächenpolitik	22
4.7	Beschäftigungspolitische Initiativen	24
4.8	Innovationsorientierte Gewerbepolitik	27
5.	Schlußbemerkungen	29

1. Vorbemerkungen

Wieder einmal ist die politische Diskussion um das Ruhrgebiet geprägt von den drohenden Massenentlassungen bei Kohle und Stahl, von der Forderung nach Sozialplänen und Ersatzarbeitsplätzen, von Fragen nach der richtigen Strategie für die Zukunft des Ruhrgebietes. Dabei fällt auf, daß von der kommunalen Wirtschaftsförderung in den Städten des Ruhrgebietes relativ wenig gesprochen wird, obwohl einige der Kommunen ihre Wirtschaftsförderungsaktivitäten in den letzten Jahren deutlich verstärkt haben, und obwohl die Unterstützung der Schaffung neuer Arbeitsplätze und der Sicherung der bestehenden Arbeitsplätze das ausdrückliche Ziel aller Institutionen der Wirtschaftsförderung auf der lokalen Ebene ist. Unter den Akteuren, die im Ruhrgebiet mit der kommunalen Wirtschaftsförderung befaßt sind, gilt die Wirtschaftsförderung Dortmund seit einiger Zeit als besonders aktiv und besonders erfolgreich. Der folgende Bericht über Maßnahmen zur Restrukturierung der Montanstadt Dortmund beschreibt die vielfältigen neuen Ansätze der lokalen Wirtschaftspolitik in einer Großstadt des Ruhrgebietes. Er soll darüber hinaus einen Einblick geben in den Stand des Restrukturierungsprozesses in der Wirtschaft Dortmunds. Dabei soll beispielhaft deutlich werden, daß vor allem die lokalen Ansätze zur Restrukturierung geeignet erscheinen, endogene Potentiale zu aktivieren und zum Innovationsprozeß in alten Industrieregionen beizutragen.

Der Beitrag beruht im wesentlichen auf Ergebnisse eines Forschungsprojektes, das im Auftrag des Bundesministeriums für Raumordnung, Bauwesen und Städtebau am Institut für Raumplanung, Dortmund und am Institut für Stadtforschung, Berlin, abgewickelt wurde /1/. Der englischsprachige Zwischenbericht dieser Studie war ein Beitrag der Bundesrepublik Deutschland für das "OECD-Projekt on Urban Economic Development". /2/

2. Strukturwandel in Dortmund

2.1 Bevölkerungsentwicklung

Die Stadt Dortmund ist mit rund 575.000 Einwohnern Ende des Jahres 1986 und einer flächenmäßigen Ausdehnung von 280 qkm die siebtgrößte Stadt der Bundesrepublik Deutschland /3/.

Im Zuge der Industrialisierung entwickelte sich Dortmund aus einem kleinen Markt- und Handelszentrum mit rund 4.000 Einwohnern im Jahre 1818 zu einer für lange

Zeit vornehmlich industriell geprägten Großstadt. Ihre bisher höchste Einwohnerzahl erreichte die Stadt im Jahre 1966 mit rd. 651.000 Einwohnern, seitdem geht die Bevölkerungszahl zurück. In den Jahren 1982 bis einschließlich 1984 verlor Dortmund jährlich rund 10.000 Einwohner. Im Jahre 1985 schwächte sich der Einwohnerrückgang zum erstenmal seit drei Jahren wieder deutlich ab (Bevölkerungsverlust 1985: rd. 6.000 Einwohner). Diese Tendenz hat sich auch im Jahre 1986 fortgesetzt.

Für den Zeitraum von 1975 bis 1983 insgesamt ist der Bevölkerungsverlust zu etwa 50% auf das Defizit aus der natürlichen Bevölkerungsentwicklung zurückzuführen, weitere 40% entfallen auf Wanderungsverluste aufgrund von Suburbanisierungsprozessen, nur etwa 10% sind auf vor allem arbeitsmarktorientierte Fernwanderungsverluste zurückzuführen. In den Jahren von 1982 bis 1984 entfallen allerdings 50% der gesamten Bevölkerungsverluste auf den negativen Fernwanderungssaldo /4/, während sich die negativen Salden aus der natürlichen Bevölkerungsentwicklung und aus der Randwanderung leicht verringert haben und jeweils mit etwa 25% zum Bevölkerungsverlust beitragen. Die Abschwächung des Bevölkerungsverlustes in den Jahren 1985 und 1986 ist auf den geringeren negativen Wanderungssaldo zurückzuführen.

Die neueste Bevölkerungsvorausschätzung für Dortmund erwartet für das Jahr 2000 eine Bevölkerungszahl von etwa 506.000. Damit hätte die Stadt in nur 30 Jahren rund 145.000 Einwohner verloren.

2.2 Arbeitslosigkeit in Dortmund

Insbesondere in den Jahren 1980 bis 1985 ist die Arbeitslosigkeit in Dortmund sprunghaft und überproportional gestiegen. Im Frühjahr 1987 lag die Arbeitslosenquote in Dortmund bei 17,9 Prozent, im Ruhrgebiet bei 15,3 Prozent, in Nordrhein-Westfalen bei 11,2 Prozent und im Bundesgebiet bei 9,5 Prozent. Dortmund ist die Ruhrgebietsgroßstadt mit der höchsten Arbeitslosenquote.

Die hohe Arbeitslosenquote von 17,9 Prozent bedeutet, daß etwa 37.600 Arbeitslose beim Arbeitsamt Dortmund registriert sind. Schätzungen gehen von einer "Stillen Reserve" von rd. 19.000 Personen aus, so daß sich eine Gesamtzahl von etwa 56.000 direkt von Arbeitslosigkeit Betroffenen ergibt /5/. Die sog. Problemgruppen auf dem Arbeitsmarkt (Jugendliche unter 20 Jahren, Ausländer, Frauen, Schwerbehinderte) sind im Vergleich zum Bundesgebiet unterproportional vertreten. In Dortmund ist der durchschnittliche "männliche deutsche" Arbeitnehmer von der

Arbeitslosigkeit stärker betroffen als im Bundesdurchschnitt /6/.

Die stark gewachsene Langfristarbeitslosigkeit hat die Zahl der Sozialhilfeempfänger in Dortmund im Jahre 1986 auf 30.000 ansteigen lassen. Die Sozialhilfeausgaben der Stadt stiegen von 99 Mio. im Jahre 1980 auf 165 Mio. im Jahre 1985, d.h. um 67 Prozent, während die Finanzausgaben der Stadt in der gleichen Zeit nur um 16 Prozent zunahmen /7/. Ein schnell wachsender Anteil der kommunalen Einnahmen dient allein dazu, die Folgen der hohen Arbeitslosigkeit wenigstens zu einem gewissen Teil sozial abzufedern.

2.3 Lage und Stellung Dortmunds im Raum

Aufgrund ihrer Bevölkerungsdichte zählt die Stadt Dortmund gemäß den Kriterien der Landesplanung des Landes Nordrhein-Westfalen zu den Ballungskerngebieten. In der zentralörtlichen Gliederung des Landes hat Dortmund den Rang eines Oberzentrums mit einem Versorgungsbereich von mehr als 2.000.000 Einwohnern /8/, der vornehmlich die nördliche und östliche Ballungsrandzone und die angrenzenden ländlichen Gebiete umfaßt.

Dortmund ist die bedeutendste Stadt des östlichen Ruhrgebiets und damit Teil des mit rund 5,3 Mio. Einwohnern (1984) größten industriellen Ballungsraumes der Bundesrepublik und Mitteleuropas.

Dortmund ist Knotenpunkt von sechs wichtigen Autobahnen, die die Stadt mit sämtlichen Wirtschaftszentren der Bundesrepublik verbinden. Der Dortmunder Hauptbahnhof ist bedeutender Haltepunkt des deutschen Inter-City-Netzes und internationaler Fernzüge (Warschau-London, Moskau-Paris, Kopenhagen-Mailand). Der Dortmund-Ems-Kanal ermöglicht die direkte Binnenschiffahrts-Verbindung mit dem europäischen Kanalnetz und den Seehäfen. Der Hafen Dortmunds ist der größte europäische Kanalhafen. Die Kanalinfrastruktur ist allerdings teilweise veraltet. Dortmund ist Standort eines Verkehrslandeplatzes ("Startbahn Ruhrgebiet"), von dem aus täglich Flüge nach Hamburg, Stuttgart, München, Berlin und Zürich starten. Die Landeshauptstadt Düsseldorf (und damit der nächste internationale Großflughafen) ist per Bahn oder Auto in ca. 50-60 Minuten erreichbar.

2.4 Ökonomische Entwicklungstrends in Dortmund

2.4.1 Beschäftigungsentwicklung insgesamt

Von 1970 bis 1985 ist die Gesamtzahl der Beschäftigten in Dortmund von 278.000 auf 238.000 zurückgegangen, d.h. um 14 Prozent. Die Beschäftigung im Ruhrgebiet sank in der gleichen Zeit von 2,2 Mio. auf 2,0 Mio., d.h. um 9,3 Prozent. In der gleichen Periode ging die Beschäftigung in der Bundesrepublik nur um 3,9 Prozent zurück. Diese Zahlen belegen die abnehmende gesamtwirtschaftliche Bedeutung des Ruhrgebiets und Dortmunds (vgl. Tabelle 1).

Der Verlust an Beschäftigung ist in allen drei Gebietseinheiten Folge des Schrumpfungsprozesses des Produzierenden Gewerbes. Die Beschäftigung des Produzierenden Gewerbes sank in der Bundesrepublik von 1970 bis 1985 um 20 Prozent, im Ruhrgebiet um 31 Prozent und in Dortmund um 42 Prozent.

Auf der anderen Seite wuchs die Dienstleistungsbeschäftigung in diesem Zeitraum

- in der Bundesrepublik und im Ruhrgebiet jeweils um 21 Prozent,
- in Dortmund um 15 Prozent.

Der Dienstleistungsanteil des Ruhrgebietes liegt im Jahre 1985 bei 57 Prozent und ist damit höher als der bundesrepublikanische Dienstleistungsanteil von 54 Prozent. In Dortmund sind 1985 65 Prozent aller Beschäftigten im Dienstleistungsbereich tätig. Der Anteil der Industriebeschäftigung, der 1970 noch bei 50 Prozent lag, macht 1985 nur noch 34 Prozent der Gesamtbeschäftigung aus. Der Schrumpfungsprozeß des Industriebereichs bewirkt, daß sich Dortmund schnell zu einer Stadt wandelt, in der der Dienstleistungsbereich dominiert /9/.

2.4.2 Produzierendes Gewerbe

Betrachtet man allein die Beschäftigtenentwicklung im Produzierenden Gewerbe (vgl. Tabelle 2), dann fallen folgende Aspekte auf:

1. Nur zwei Industriebranchen, Kunststoff-, Gummi- und Asbestverarbeitung einerseit und Stahl-, Maschinen-, Fahrzeugbau, ADV andererseits, haben gegenüber 1977 ihre Beschäftigung geringfügig ausdehnen können - ähnlich wie im Bundesgebiet.

Tabelle 1 Beschäftigungsentwicklung von 1970 bis 1985 in Dortmund, im Ruhrgebiet und in der Bundesrepublik Deutschland

Tabelle 1a: DORTMUND

Sektor \ Jahr	1970 absolut	1970 Anteile in Prozent	1985 absolut	1985 Anteile in Prozent	Veränderungsrate 1970 bis 1985 in Prozent
Land- u. Forstwirtschaft /1/	2.270	0,8	820	0,3	- 64
Produzierendes Gewerbe /2/	139.880	50,3	81.496	34,2	- 42
Dienstleistungen	136.150	48,9	156.512	65,5	+ 14,6
Insgesamt	278.300	100	238.828	100	- 14,2

Tabelle 1b: RUHRGEBIET

Sektor \ Jahr	1970 absolut	1970 Anteile in Prozent	1985 absolut	1985 Anteile in Prozent	Veränderungsrate 1970 bis 1985 in Prozent
Land- u. Forstwirtschaft /1/	39.700	1,8	21.063	1,0	- 46,9
Produzierendes Gewerbe /2/	1.222.800	55,4	837.745	41,8	- 31,5
Dienstleistungen	943.600	42,8	1.143.088	57,1	+ 21,1
Insgesamt	2.206.100	100	2.001.896	100	- 9,3

Tabelle 1c: BUNDESREPUBLIK DEUTSCHLAND

Sektor \ Jahr	1970 absolut	1970 Anteile in Prozent	1985 absolut	1985 Anteile in Prozent	Veränderungsrate 1970 bis 1985 in Prozent
Land- u. Forstwirtschaft /1/	2.262.000	8,5	1.390.000	5,4	- 38,6
Produzierendes Gewerbe /2/	12.987.000	48,9	10.461.000	41,0	- 19,5
Dienstleistungen	11.311.000	42,6	13.680.000	53,6	+ 20,9
Insgesamt	26.560.000	100	25.531.000	100	- 3,9

Quellen: a) Beschäftigungszahlen für Dortmund und Ruhrgebiet 1970: Kommunalverband Ruhrgebiet (Hrsg.), Beschäftigte im Ruhrgebiet. Arbeitshefte Ruhrgebiet, Essen 1980. Ergebnis der "Arbeitsstättenzählung 1970".

b) Beschäftigungszahlen für Dortmund und das Ruhrgebiet 1985: Beschäftigtenanalyse des Landesamtes für Datenverarbeitung und Statistik des Landes Nordrhein-Westfalen, Düsseldorf 1986

c) Beschäftigungszahlen für die Bundesrepublik Deutschland 1970 und 1985: Statistisches Bundesamt (Hrsg.), Statistisches Jahrbuch 1971 und 1986 für die Bundesrepublik Deutschland. Erwerbstätige nach Wirtschaftsbereichen und Stellung im Beruf.

2. Alle anderen Bereiche des Produzierenden Gewerbes sind stärker geschrumpft als die entsprechenden Branchen im Bundesgebiet.

3. Besonders stark in absoluten und relativen Größen war der Beschäftigteneinbruch im Bereich Eisen- und NE-Metallerzeugung, Gießerei, Stahlverformung (- 12.000 Beschäftigte = - 40 Prozent), im Bereich Wasser- und Energieversorgung, Bergbau (- 4.000 Beschäftigte = - 15 Prozent) und im Baugewerbe (- 5.000 Beschäftigte = - 25 Prozent).

   Im Jahre 1985 sind im Bergbau Dortmunds noch 18.000 sozialversicherungspflichtig Beschäftigte registriert. D.h. aber, daß trotz des enormen Schrumpfungsprozesses der Kohle- und Stahlbereich zusammen im Jahre 1985 noch 37 Prozent der Beschäftigung im Produzierenden Gewerbe ausmacht, während der Anteil des Montanbereiches an der Gesamtbeschäftigung nur noch 17 Prozent beträgt. 1977 lag der Anteil des Montansektors an der Gesamtbeschäftigung bei 20% und an der Beschäftigung im Produzierenden Gewerbe bei 42 Prozent. /10/

Der überproportionale Schrumpfungsprozeß des Produzierenden Gewerbes in Dortmund läßt sich vor allem auf folgende Faktoren zurückführen:

1. Die Probleme der Ruhrkohle sind allgemein bekannt. Für Dortmund gilt darüber hinaus, daß die alten Lagerstätten erschöpft sind und der Bergbau weiter nach Norden wandert. Die letzte Dortmunder Zeche (Minister Stein) wurde im Frühjahr 1987 geschlossen. Der weitere Arbeitsplatzverlust im Bergbau ist vorprogrammiert. Bis 1990 wird die Ruhrkohle drei veraltete Kokereien in Dortmund stillegen und eine neue Großkokerei auf dem Gelände der Hoesch-Westfalenhütte errichten, um den Bedarf an hochwertigem Kokereigas, den die Stahlproduktion weiterhin hat, sicherzustellen. Auch dieser Umstellungsprozeß wird weitere 1.500 Arbeitsplätze im Dortmunder Bergbau kosten.

2. Auch die Ursachen der Krise der westdeutschen Stahlindustrie sind im wesentlichen bekannt. Der Hoesch-Konzern wurde verhältnismäßig früh betroffen durch seine 1980 noch relativ wenig diversifizierte Produktgruppen- und Unternehmungsstruktur, durch teilweise veraltete Produktionsverfahren sowie durch gewisse Standortnachteile. Schon seit 1980 hat Hoesch einen drastischen Anpassungsprozeß in die Wege geleitet, in dem allein durch die Stillegung eines von drei Stahlwerken in Dortmund rund 10.000 Arbeitsplätze verlorengingen. Im Rahmen der noch laufenden weiteren Restrukturierungsmaßnahmen werden bis 1990 noch einmal rd. 2.000 Arbeitsplätze abgebaut werden. Nach Angaben des Konzerns ist die Existenz des zweiten Stahlwerks (Hoesch-Phoenix in Hörde) noch bis zum Jahre 2000 gesichert. Inwieweit diese Aussagen bei einer weiteren Verschärfung der Stahlkrise aufrechterhalten werden können, sei dahingestellt.

Der überproportionale Schrumpfungsprozeß der meisten anderen Industriebranchen hat vielfältige Ursachen:

1. Viele Betriebe sind Zulieferer des Bergbaus und der Stahlindustrie. Mit dem Rückgang der Produktion dort erleiden sie Absatzverluste. Die Umstellung auf neue Märkte und neue Produkte erscheint bisher nur unzureichend gelungen. Hier liegt ein Grund für das regelmäßig konstatierte Innovationsdefizit des Ruhrgebiets.

Tabelle 2

Sozialversicherungspflichtig Beschäftigte Arbeitnehmer im Produzierenden Gewerbe in Dortmund und in der Bundesrepublik Deutschland 1977 und 1985 /1/ (die Zahlen in Klammern sind die bundesrepublikanischen Werte)

Wirtschaftsgruppe \ Jahr	1977	1985	Veränderungsrate in %
Wasser- und Energieversorgung, Bergbau	26.382 (489.800)	22.346 (472.900)	- 15,3 (- 3,45)
Chemische Industrie, Mineralölverarbeitung	921 (613.300)	827 (602.500)	- 10,21 (- 1,76)
Kunststoff-, Gummi- und Asbestverarbeitung	527 (330.000)	569 (343.000)	+ 7,97 (+ 3,94)
Gewinnung und Verarbeitung von Steine und Erden	1.726 (379.300)	1.349 (319.100)	- 21,84 (- 15,87)
Eisen- u. NE-Metallerzeugung, Gießerei, Stahlverformung	29.574 (761.700)	17.720 (637.500)	- 40,08 (- 16,31)
Stahl-, Maschinen-, Fahrzeugbau, ADV	14.632 (2.395.400)	14.759 (2.410.300)	+ 0,87 (+ 0,62)
Elektrotechnik, Feinmechanik, Optik	10.779 (1.678.800)	10.227 (1.615.400)	- 5,12 (- 3,78)
Holz-, Papier- und Druckgewerbe	3.401 (811.000)	2.679 (759.400)	- 21,23 (- 6,36)
Leder-, Textil- und Bekleidungsgewerbe	1.112 (770.900)	695 (576.800)	- 37,5 (- 25,18)
Nahrungs- und Genußmittelindustrie	7.795 (714.100)	6.369 (679.400)	- 18,29 (- 4,86)
Baugewerbe	19.182 (1.581.800)	14.252 (1.461.600)	- 25,7 (- 7,6)
Produzierendes Gewerbe insgesamt	116.031 (10.526.200)	91.792 (9.895.900)	- 20,89 (- 5,99)

Quellen: a) Statistisches Bundesamt (Hrsg.), Statistisches Jahrbuch für die Bundesrepublik Deutschland, Jg. 1978 und 1986

b) Landesamt für Datenverarbeitung und Statistik NW (Hrsg.), Statistische Berichte Reihe A VI 5, Bd. 2/77 und 2/85

2. Die Investitionstätigkeit konzernabhängiger Unternehmen ist häufig an Standorten außerhalb des Ruhrgebiets höher als im Ruhrgebiet selbst /11/. Die Ursachen hierfür werden in Standortnachteilen der Region gesucht. Entsprechend einer kürzlich im Bereich des IHK-Bezirks Dortmund durchgeführten Standortuntersuchung sahen die befragten ortsansässigen Unternehmen vor allem folgende Standortfaktoren als negativ an /12/: hohe Energiekosten, hohe Umweltschutzauflagen, ein unzureichendes Reservoir an Führungs- und Fachkräften, bürokratische Arbeitsweisen der Behörden sowie zu teure Gewerbeflächen. Die positiven Standorteigenschaften Dortmunds, wie die hervorragende Anbindung an Straße und Bahn, die Nähe zum großen Absatz- und Beschaffungsmarkt, das umfangreiche Arbeitskräftereservoir, die Aus- und Weiterbildungsmöglichkeiten sowie die gute soziale Infrastruktur (medizinische Versorgung, soziale Dienste) konnten wohl die o.g. Standortnachteile nicht kompensieren. Eine andere Ursache liegt darin, daß die Großunternehmen des Ruhrgebiets ihre Diversifizierungsstrategien häufig auch durch Erwerb von modernen wachstumsstarken Betrieben außerhalb der Region verfolgen.

3. Die Bemühungen Dortmunds um attraktive Neuansiedlungen sind lange Zeit wenig erfolgreich gewesen. Während das in Vergangenheit vor allem mit den auf Kohle und Stahl ausgerichteten Entscheidungsstrukturen und die Gewerbeflächenblockade durch die ehemals dominanten Branchen begründet wird, sind die heutigen Schwierigkeiten zum einen auf die relativ geringe Mobilität von Industriebetrieben, vor allem aber auf das schlechte Image Dortmunds zurückzuführen, das sich jährlich in Managerbefragungen deutlich dokumentiert /13/. Dortmund gilt als Stadt mit hohen Umweltbelastungen, mit einer unattraktiven Innenstadt und weiteren Mängeln in der Siedlungsstruktur, mit einer unterdurchschnittlichen kulturellen Attraktivität sowie geringen Wohn- und Freizeitwerten. Obwohl dieses Bild nur noch teilweise den heutigen Realitäten der Stadt entspricht, ist es schwierig, dieses Image zu verändern.

4. Die großindustrielle Struktur im Bereich der Montanindustrie hat Existenzgründungen von modernen Klein- und Mittelbetrieben nicht begünstigt. Industrielle Klein- und Mittelbetriebe sind daher in Dortmund unterdurchschnittlich vertreten. Es gibt zwar auch in Dortmund High-Technology Spin-Offs, aber bisher noch nicht sehr viele.

2.4.3 Dienstleistungen

Da der Dienstleistungsbereich für die gesamte Wirtschaftsstruktur Dortmunds eine immer größere Bedeutung gewinnt, sei auch auf einige Aspekte der Entwicklung in den Dienstleistungsbranchen eingegangen (vgl. Tabelle 3):

1. Die positive Entwicklung im Dienstleistungsbereich Dortmunds ereignete sich vor allem im Zeitraum von 1970 bis 1977, denn von 1977 bis 1983 stieg die Dienstleistungsbeschäftigung nur noch um 3,7 Prozent. Dieser unterproportionale Anstieg dürfte vor allem auf die sich seit 1978 verschärfende ökonomische Situation in Dortmund und die hohen Bevölkerungsverluste zurückzuführen sein. Dies wird besonders deutlich im Bereich der bevölkerungsnahen Dienstleistungen - Handel und Reinigung und Körperpflege.

2. Der starke Rückgang im Bereich Gebietskörperschaften und Sozialversicherung ist im wesentlichen auf die im Jahre 1978 verstärkt einsetzende Sparpolitik der Stadt Dortmund zurückzuführen, die ihren Beschluß, 10% der Beschäftigung abzubauen, in die Tat umgesetzt hat. Im gewissen Zusammenhang damit steht

Tabelle 3:

Sozialversicherungspflichtig beschäftigte Arbeitnehmer im Dienstleistungsbereich in Dortmund und in der Bundesrepublik Deutschland 1977 und 1985
(die Zahlen in Klammern sind die bundesrepublikanischen Werte)

Wirtschaftsgruppe \ Jahr	1977	1985	Veränderungsrate in %
Handel	37.021 (2.762.100)	33.156 (2.757.800)	- 10,44 (- 0,16)
Verkehr- und Nachrichtenübermittlung	11.497 (944.400)	11.744 (995.300)	+ 2,15 (+ 5,4)
- Eisenbahnen	2.582 (176.000)	2.180 (133.000)	- 15,57 (- 24,43)
- Deutsche Bundespost	3.327 (185.300)	3.672 (233.400)	+ 10,37 (+ 25,96)
- Verkehr ohne Eisenbahnen u. Bundespost = Straßenverkehr, Schiffahrt, Spedition, Luftfahrt	5.588 (583.100)	5.892 (628.900)	+ 5,44 (+ 7,85)
Kreditinstitute, Versicherungsgewerbe	9.402 (711.000)	10.623 (804.500)	+ 12,99 (+ 13,15)
Dienstleistungen, soweit anderweitig nicht genannt	37.273 (3.085.400)	42.903 (3.874.700)	+ 15,1 (+ 25,58)
- Gaststätten- u. Beherbergungsgewerbe	4.593 (534.500)	5.689 (682.200)	+ 23,86 (+ 27,63)
- Reinigung, Körperpflege	4.270 (278.000)	4.212 (316.900)	- 1,36 (+ 13,99)
- Wissenschaft, Kunst, Publizistik	8.042 (699.600)	10.272 (824.000)	+ 27,73 (+ 17,78)
- Gesundheits-, Veterinärwesen	8.714 (882.400)	10.898 (1.135.000)	+ 25,06 (+ 28,63)
- Rechts- und Wirtschaftberatung	8.954 (487.000)	8.191 (644.200)	- 8,52 (+ 32,28)
- Sonstige Dienstleistungen	2.700 (203.900)	3.641 (272.500)	+ 34,85 (+ 33,64)
Organisationen ohne Erwerbscharakter, private Haushalte	3.325 (323.500)	5.372 (424.600)	+ 61,56 (+ 31,25)
Gebietskörperschaften, Sozialversicherung	11.346 (1.306.700)	10.174 (1.386.300)	- 10,33 (+ 6,09)
Insgesamt	109.864 (9.133.100)	113.972 (10.243.200)	+ 3,74 (+ 12,15)

Quellen: a) Statistisches Bundesamt (Hrsg.), Statistisches Jahrbuch für die Bundesrepublik Deutschland, Jg. 1978 und 1986

b) Landesamt für Datenverarbeitung und Statistik NW (Hrsg.), Statistische Berichte, Reihe A VI 5, Bd. 2/77 und 2/85

die überproportional starke Zunahme der Beschäftigung bei Organisationen ohne Erwerbscharakter und privaten Haushalten. Hier zeigt sich die wachsende Bedeutung privater Initiativen nicht erwerbsorientierter Art und eine sich ändernde Aufgabenteilung zwischen Staat und privaten Wirtschaftssubjekten.

3. Überproportional positiv ist die Entwicklung im Bereich Wissenschaft, Kunst und Publizistik. Dieses ist aus mehreren Gründen ein Wachstumsbereich, auf die im einzelnen an dieser Stelle nicht eingegangen werden kann. Aspekte der Ursachen werden allerdings im Rahmen der Darstellung der Wirtschaftsförderungsmaßnahmen deutlich werden.
4. Die im Vergleich zum Bundesgebiet negative Entwicklung im Bereich der Rechts- und Wirtschaftsberatung ist vor allem auf den Rückgang der wirtschaftlichen Bedeutung Dortmunds zurückzuführen.

2.4.4 Personelles Innovationspotential

In wachsendem Maße wird die Zahl der im Bereich Forschung und Entwicklung tätigen Personen und ihre Entwicklung im Zeitverlauf als einer der wichtigsten Indikatoren für die Innovationsfähigkeit bzw. für Innovationsprozesse von Regionalwirtschaften angesehen. Dabei wird die Ebene der branchenmäßigen statistischen Differenzierung verlassen und die Funktional- bzw. Tätigkeitsstruktur der Beschäftigung über alle Branchen analysiert. Die Abbildungen 1 und 2 sind das Ergebnis einer solchen Analyse der Statistik der sozialversicherungspflichtig beschäftigten Arbeitnehmer nach Tätigkeitsmerkmalen /14/. Sie lassen folgende Aussagen zu:

- Der Anteil der F+E-Beschäftigten in allen Branchen an der Zahl der Fertigungsbeschäftigten liegt im Jahre 1984 in Dortmund wie im Ruhrgebiet leicht über dem Durchschnitt des Landes NRW und des Bundesgebietes, etwa gleich hoch mit Hamburg, aber sehr deutlich unter den entsprechenden Werten für die Ballungsräume Rhein-Main und München.

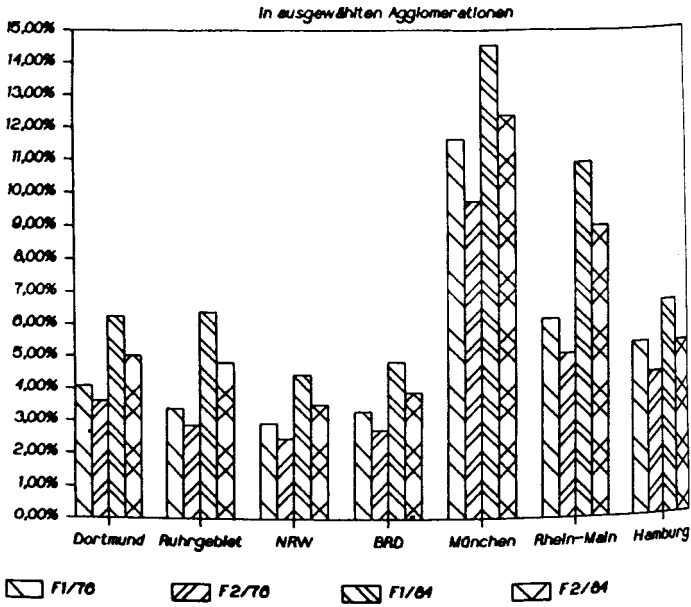
- Die Entwicklung zwischen 1976 und 1984 ist gekennzeichnet durch den sehr hohen prozentualen Zuwachs im Ruhrgebiet insgesamt, mit dem nur der Ballungsraum Rhein-Main mithalten konnte, und einem eher durchschnittlichen Zuwachs in Dortmund. Insbesondere die Entwicklungszahlen zeigen, daß das Ruhrgebiet begonnen hat, den Innovationswettlauf mit den übrigen Regionen der Bundesrepublik aufzunehmen. Es kann dabei offenbar auch die ersten Erfolge im Hinblick auf die Verringerung des Innovationsrückstands aufweisen. Dortmund hat hier - trotz gewisser positiver Tendenzen - noch einen deutlichen Nachholbedarf im Hinblick auf das personelle Innovationspotential, vor allem im Vergleich mit den süddeutschen Agglomerationen, aber auch im Vergleich mit dem westlichen Ruhrgebiet.

2.4.5 Einschätzung

Das Ergebnis dieser knappen Darstellung des Strukturwandels in Dortmund sei - etwas vereinfachend - folgendermaßen zusammengefaßt:

Abbildung 1

ANTEIL DER F.+E.-BESCHÄFTIGTEN AN DER ZAHL DER FERTIGUNGSBESCHÄFTIGTEN 1976 und 1984



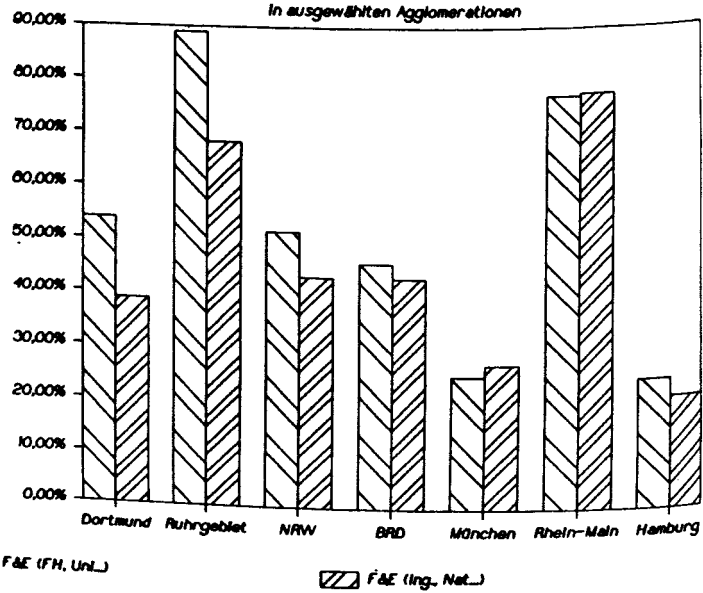
Quelle:
Bade, F.-J., Bonny, H.W.: Indikatoren zum personellen Innovationspotential in NRW, lfd. Forschungsprojekt am Fachbereich Raumplanung, Universität Dortmund, Dortmund 1987

F1 = Alle Beschäftigten in F+E mit Hochschulausbildung (FH, TH, Universität)

F2 = Naturwissenschaftler und Ingenieure in F+E mit Hochschulabschluß (FH, TH, Universität)

Abbildung 2

ENTWICKLUNG DER F&E-BESCHÄFTIGTEN 1976 - 1984 IN PROZENT



Quelle:
Bade, F.J., Bonny, H.W.: Indikatoren zum personellen Innovationspotential in NRW, lfd. Forschungsprojekt am Fachbereich Raumplanung, Universität Dortmund, Dortmund 1987

F1 = Alle Beschäftigten in F+E mit Hochschulausbildung (FH, TH, Universität)

F2 = Naturwissenschaftler und Ingenieure in F+E mit Hochschulabschluß (FH, TH, Universität)

Der Schrumpfungsprozeß innerhalb der Dortmunder Wirtschaft läßt sich vor allem auf die drastischen Beschäftigungsverluste in den Montanbereichen Kohle und Stahl zurückführen. Der Schrumpfungsprozeß dieser ehemals strukturdominanten Wirtschaftszweige beeinträchtigt zwar auch die Wirtschaftsentwicklung in anderen Industriebranchen und bestimmten Dienstleistungsbranchen, er löst jedoch keine kumulativen Abschwungprozesse in allen Wirtschaftsbereichen aus. Gewisse Indikatoren (die Stabilisierung der Beschäftigung in den erwähnten Industriebranchen, das hohe Wachstum des innovationsorientierten Personals, die Wachstumsprozesse in bestimmten Dienstleistungsbereichen) lassen erkennen, daß die Anpassungsbereitschaft und die Anpassungsfähigkeit bestimmter Teile der Dortmunder Wirtschaft in den letzten Jahren gewachsen sind. Dennoch kann kaum davon gesprochen werden, daß die Stadt Dortmund die Strukturanpassung schon "geschafft" habe. Der Beschäftigtenabbau bei Kohle und Stahl wird sich weiter fortsetzen und andere Bereiche der Dortmunder Wirtschaft negativ beeinträchtigen. Es läßt sich allerdings auch schon jetzt erkennen, daß selbst bei dem wahrscheinlichen weiteren Bedeutungsverlust von Kohle und Stahl eine durchaus lebensfähige Wirtschaftsstruktur in Dortmund bestehen bleiben wird. Diese wird zwar deutlich weniger Beschäftigung haben als die alte Wirtschaftsstruktur und damit erheblich weniger Bevölkerung tragen können, sie wird aber insgesamt relativ breit und ausgeglichen strukturiert sein. Es ist allerdings auch heute schon absehbar, daß die laufenden Umstrukturierungsprozesse nur in begrenztem Maße die Arbeitslosigkeitsprobleme der Stadt werden lösen können.

3. Das Wirtschaftsförderungsprogramm der Stadt Dortmund

3.1 Entwicklungen im Vorfeld der Aufstellung des Wirtschaftsförderungsprogramms

Ende der 70er Jahre stand die Hoesch-Werke AG kurz vor dem Konkurs. Die wachsenden Probleme des damals noch vor allem auf den Stahlbereich konzentrierten Konzerns führten zu einer umfassenden Revision der Unternehmenspläne. Der kurzfristig drohende Verlust von mehr als 10.000 Arbeitsplätzen und die Befürchtung, der Konzern werde innerhalb der nächsten 20 Jahre die Stahlproduktion in Dortmund vollständig aufgeben, führten zu Arbeitsniederlegungen, Demonstrationen und der Forderung nach Verstaatlichung der Hoesch AG sowie nach dem sofortigen Bau eines neuen Stahlwerkes ("Stahlwerk jetzt!"). Als Reaktion auf diese Ereignisse wurde Ende 1979 vom Oberbürgermeister der Stadt die "Hoesch-Konferenz" einberufen, eine Konferenzreihe, an der Vertreter von Bundes- und Landesbehörden sowie Vertreter der Gemeinden und der Wirtschaft des östlichen Ruhrgebietes teilnahmen.

Die "Hoesch-Konferenz" mündete in einen Arbeitskreis, der 18 Monate lang bestand und die Unterstützung der bedrohten Dortmunder Stahlindustrie forderte. Die wesentlichen Forderungen dieses Arbeitskreises waren

- Bereitstellung preiswerter Energie durch den Einsatz von Kernenergie und erforderlichenfalls Importkohle;
- Ausbau des für Dortmund wichtigen Kanalnetzes zur Verbesserung der Transportmöglichkeiten für Massengüter;
- Aufnahme Dortmunds in die Förderung der "Gemeinschaftsaufgabe Verbesserung der regionalen Wirtschaftsstruktur"
- zusätzliche staatliche Hilfen für die Region.

Diese Forderungen orientierten sich primär an den Anforderungen der Stahlindustrie und zielten vorrangig auf die Sicherung der Stahlproduktion in Dortmund. Maßnahmen zur Veränderung der dominierenden Wirtschaftsstruktur wurden damit nur in zweiter Linie angesprochen.

3.2 Priorität für die kommunale Wirtschaftsförderung

Das Ausmaß der wirtschaftlichen Probleme der Stadt führte dazu, daß der Rat der Stadt am 11.2.1981 den grundsätzlichen Beschluß faßte, der Wirtschaftsförderung höchste Priorität einzuräumen /15/. Dieser Beschluß legte die Basis für den starken Nachdruck, mit dem die Stadt daraufhin die folgenden Aktivitäten betrieb:

- Sicherung und Bereitstellung von Gewerbe- und Industrieflächen, wobei der Reaktivierung von Industrieflächen und -gebäuden Vorrang eingeräumt wurde;
- bevorzugte Förderung der Innovations- und Anpassungsfähigkeit der ansässigen Unternehmen;
- generelle Intensivierung einer aktiven Bestandspflege der ortsansässigen Gewerbe- und Industriebetriebe.

Diese veränderte Schwerpunktsetzung fand in der Folge ihren Ausdruck auch in einer Aufwertung des Amtes für Wirtschafts- und Strukturförderung innerhalb der Verwaltung durch

- eine Erhöhung der Finanzmittel (von 4,2 Mio. DM 1980 auf 35,7 Mio. DM 1983);
- eine Ausweitung des Personalbestandes (1985 standen 27 Planstellen zur Verfügung, davon waren 15 unmittelbar wirtschaftsförderungswirksam);
- organisatorische Umstrukturierungen (das Amt wurde als eigenständiges Dezernat ausgebildet).

3.3 Das Wirtschaftsförderungskonzept vom 17.2.1983

Eine noch präzisere Aufgabenbestimmung der lokalen Wirtschaftspolitik in Dortmund erfolgte im Jahre 1983. Als Ergebnis umfangreicher Diskussionen sowohl innerhalb der Verwaltung als auch mit anderen Dortmunder Institutionen und Verbänden (IHK etc.) wurden die Ziele und grundlegenden Strategien der zukünftigen Wirtschaftsförderungspolitik in einem Ratsbeschluß vom 17.2.1983 niedergelegt /16/.

Ziel dieses Wirtschaftsförderungskonzeptes war es, die Stadt Dortmund weiter zum westfälischen Oberzentrum auszubauen und zu einer modernen Industrie- und Dienstleistungsstadt mit modernen zukunftssicheren Arbeitsplätzen zu entwickeln. Um dieses Ziel zu erreichen, sollte der wirtschaftliche Strukturwandel verstärkt gefördert werden, durch

- eine allmähliche Bewegung weg von den ehemals strukturdominierenden Bereichen Kohle und Stahl
- eine Umstrukturierung in Richtung auf moderne technologieintensive Wachstumsindustrien mit vielen Klein- und Mittelbetrieben
- die komplementäre Entwicklung von modernen Dienstleistungseinrichtungen
- die Ansiedlung weiterer oberzentraler Sonderfunktionen
- die Verbesserung des Wohn- und Freizeitwertes einschließlich der Bildungs- und Kulturqualitäten.

Die einzelnen Aktivitäten dieses Wirtschaftsförderungskonzeptes sind unter den Oberschriften "Dortmund heute", "Dortmund morgen" und "Dortmund übermorgen" zu drei Strategiebündeln zusammengefaßt.

Der mehr defensive Strategieteil "Dortmund heute" enthält Maßnahmen, die darauf ausgerichtet sind, die existierende Wirtschaftsstruktur "als Dach über dem Kopf" abzusichern. Die Sicherung der Stahlbasis steht dabei im Vordergrund. Der Schrumpfungsprozeß in anderen Branchen soll dadurch aufgehalten werden, daß existenzbedrohte Klein- und Mittelbetriebe sowie abwanderungsgefährdete Betriebe durch eine zunächst reagierende Bestandspflege des Amtes für Wirtschafts- und Strukturförderung in ihrem Bestand in Dortmund gesichert werden.

Das mehr präventive Strategiebündel "Dortmund morgen" sieht die verstärkte Förderung des endogenen Wirtschaftspotentials in Dortmund vor. Die Bestandspflege soll intensiviert werden, um

- mittelfristige Standortvorsorge zu betreiben,
- Kooperationen zwischen den in Dortmund tätigen Unternehmen zu verbessern (vor allem im Bereich Forschung und Entwicklung),
- Kleinbetriebe und Existenzgründer zu fördern.

Insgesamt soll dadurch die Vielfalt des Produktangebotes von Dortmunder Industriebetrieben erhöht werden. Im Dienstleistungsbereich sollen vor allem die Bemühungen fortgesetzt werden, Außenstellen überörtlicher Institutionen in Dortmund anzusiedeln.

Im Rahmen ihrer offensiven Strategie "Dortmund übermorgen" setzt die Stadt vor allem auf eine betonte "Technologie-Akquisition". Eigenes und fremdes Potential soll dazu genutzt werden, Zukunfts-Technologien in Dortmund stärker als bisher zu verankern. Technologische Schwerpunkte werden im Bereich neuer Energietechniken, neuer Werkstoffe, neuer Maschinenbaubereiche auf der Basis der Mikroelektronik und in den neuen Kommunikationstechnologien gesehen. Eine wichtige Rolle ist auch Umweltschutz- und Energieeinsparungstechnologien zugedacht. In allen diesen Bereichen bestehen Ansatzpunkte in Dortmunder Betrieben und in den Fachbereichen der Dortmunder Universität. Das Amt für Wirtschafts- und Strukturförderung ist aufgefordert, sich um eine stärkere Verzahnung von Universität, Instituten sowie Forschung und Entwicklung der Dortmunder Wirtschaft zu bemühen.

Die geschilderten drei Strategieteile werden durch eher infrastruktur- und finanzpolitisch orientierte Komponenten ergänzt, wie

- eine bewußte Flächenvorratspolitik (Sicherung und Erschließung neuer Gewerbeflächen sowie Reaktivierung von Industriebrachen),
- die Verbesserung der finanziellen Unterstützungsmöglichkeiten für Betriebe (intensivere Ausnutzung übergeordneter Förderungsprogramme, neue Konstruktionen der privaten Finanzierung und öffentliche Förderung von Investitionen und Infrastrukturmaßnahmen),
- die Beseitigung von Engpässen in der wirtschaftsnahen Infrastruktur,
- die Entwicklung betriebsorientierter "full-service"-Beratungs- und Betreuungsangebote durch das Amt für Wirtschafts- und Strukturförderung.

Dieses Wirtschaftsförderungskonzept ist bis heute der wesentliche Handlungsrahmen für die Wirtschaftsförderungspolitik der Stadt Dortmund.

Wenn das Programm auch nicht besonders spektakulär ist und in seiner Bedeutung für die Tagesarbeit nicht überbewertet werden soll, so scheinen doch zwei Aspekte beachtenswert:

- zum einen die Orientierung vor allem auf das endogene Potential - Resultat vieler enttäuschender Erfahrungen bei der bis dahin primär verfolgten Neuansiedlungspolitik;
- zum anderen die zum erstenmal auch durch einen Ratsbeschluß offiziell dokumentierte Einsicht, daß sich Dortmund nur noch für eine Übergangsphase auf die traditionellen Bereiche Kohle und Stahl stützen kann und daß sich die Stadt eine neue Zukunft jenseits von Kohle und Stahl suchen muß.

Die im folgenden dargestellten Maßnahmen der Wirtschaftsförderungsakteure zeigen, daß durch diese Perspektivenveränderung tatsächlich neue Zielgruppen ins Blickfeld gerückt werden, die ein gewisses Potential für die Restrukturierung der Montanstadt darstellen.

4. Ansätze der Wirtschaftsförderung in Dortmund seit 1983

Um ein realistisches Bild der Wirtschaftsförderung in Dortmund zu entwerfen, müssen sehr viele unterschiedliche Aktivitäten angesprochen werden. Das kann hier manchmal nur skizzenhaft geschehen. Eine etwas ausführlichere Behandlung erfahren die Aktionsfelder:

- Gewerbeflächenpolitik
- Förderung von Beschäftigungsinitiativen
- Innovationsorientierte Wirtschaftsförderung.

4.1 Förderungsbedingungen

Ein wichtiger Hintergrundaspekt ist die Tatsache, daß sich die finanziellen Förderungsbedingungen in Dortmund seit Beginn der 80er Jahre erheblich verbessert haben. Von 1982 bis 1985 galt für Dortmund das "Sonderprogramm zur Schaffung von Ersatzarbeitsplätzen außerhalb der Eisen- und Stahlindustrie - Stahlstandorteprogramm" der Gemeinschaftsaufgabe "Verbesserung der regionalen Wirtschaftsstruktur". Nach Auslaufen dieses Programms ist die Arbeitsmarktregion Dortmund-Lüdinghausen als Normalfördergebiet ausgewiesen /17/. Dortmund ist Schwerpunktort mit einer 20%-Präferenz. Dortmund ist zusätzlich Fördergebiet des EG-Regionalfonds und des EG-Sozialfonds. Der Abfluß der bereitgestellten Mittel ist überproportional hoch. Die Wirtschaftsförderung arbeitet eng mit privaten Beratungsbüros zusammen, um durch geschickte Verknüpfung der verschiedenen "Fördertöpfe" sämtliche Förderungsmöglichkeiten auszuschöpfen.

4.2 Modernisierung der Infrastruktur

Ein vielfältiges Bündel von Maßnahmen konzentriert sich auf die Modernisierung der Infrastruktur. Beispielhaft seien genannt:

- Die Modernisierung des Dortmunder Hafens, die auf interessante Weise mit einem Projekt der "Städtebaulichen Erneuerung eines alten Industriegebietes" am Dortmunder Hafen verknüpft ist. Nach einer Analyse der Dortmunder Hafen-AG (dem Betreiber des Hafens), weisen der Hafen und das angrenzende Industriegebiet in ihrem derzeitigen Zustand eine Reihe von Struktur-, Lage- und Funktionsschwächen auf. Nach umfangreichen Voruntersuchungen, in denen auch das zukünftige Potential des Hafens abgeschätzt wurde, wurde ein Hafen-Konzept verabschiedet, das seit einigen Jahren realisiert wird. Zu den Maßnahmen gehören:

  - Tieferlegung der Hafensohle und Neuverspundung der Hafen-Becken, um auch Europa-Schiffen und Schubverbänden die Anfahrt zum Hafen zu ermöglichen.
  - Verbesserung der innerstädtischen Straßenanbindung des Hafens und Modernisierung der Straßeninfrastruktur innerhalb des Industriegebietes.
  - Modernisierung der Abwasserinfrastruktur.
  - Verlagerung von Betrieben aus dem Hafenbereich, die nicht mehr auf den Hafenanschluß angewiesen sind. Neuordnung einzelner Industrieflächen und Neuansiedlung von Betrieben. Insgesamt sollen 13 Betriebe verlagert werden.
  - Errichtung eines Container-Terminals, das die Stadt Dortmund bauen und betreiben will. Eine Umfrage hat ergeben, daß rd. 190 Betriebe dieses Terminal nutzen wollen.
  - Errichtung eines Güterverteilzentrums, das von kleineren und mittleren Speditionsbetrieben in Dortmund genutzt werden soll.

  Die Summe dieser Maßnahmen hat folgende Ziele: a) die Verbesserung der Standortbedingungen für Unternehmen im Dortmunder Raum aus dem Grundstoff- und Produktionsgüterbereich, die weiter auf den Transport von Massengütern angewiesen sind. b) die Umstellung des Hafens auf den immer wichtiger werdenden Stückgutverkehr, Neuansiedlung von Betrieben, die auf die Wasserverkehrsinfrastruktur angewiesen sind; c) die effektivere Nutzung eines bestehenden Industriegebietes, um damit einen Beitrag zum sparsamen Umgang mit Industrieflächen in Dortmund zu leisten /18/.

- Dortmund ist Standort eines sog. "Verkehrs-Landeplatzes" ("Startbahn-Ruhrgebiet"). Der Flughafen wird betrieben von einer Flughafen GmbH, die im wesentlichen eine städtische Gesellschaft ist und erst in den 70er Jahren gegründet wurde. Die Stadt baut diesen kleinen Flughafen systematisch zu einem aktiven Regionalflughafen aus. In den letzten Jahren wurden einige neue Regionalfluglinien eröffnet /19/.

  Dortmund ist Standort einer eigenen Regionalfluggesellschaft RFG mit 80 Beschäftigten. Die Zuwachsraten allein im Passagierverkehr in den letzten Jahren waren rasant: 1985: 17.000, 1986: 31.000, 1987 werden 50.000 Passagiere erwartet. Infolge dieser stark gewachsenen Nachfrage soll der Flughafen erweitert werden - eine Kontrollzone soll eingerichtet und die Landebahn soll verlängert

werden. Die Wirtschaftsförderung berichtet, daß der Flughafen ein immer stärker werdendes Argument in den Ansiedlungsverhandlungen darstellt. Sie hat ein Gutachten vergeben zur Bestimmung der Unternehmenstypen, die ein besonderes Interesse an einem Regionalflughafen haben. So soll eine neue Zielgruppe für die Ansiedlungspolitik identifiziert werden. Das in unmittelbarer Nachbarschaft zur Startbahn Ruhrgebiet gelegene Gewerbegebiet Wickede-Süd ist eines der erfolgreichsten Gewerbegebiete in Dortmund /20/.

- Der bauliche Komplex um die Dortmunder Westfalenhalle, eine der bekanntesten und größten Veranstaltungshallen Europas und einer der wichtigsten Imageträger Dortmunds, wird zu einem regional bedeutsamen Kongreß- und Messezentrum weiterentwickelt. Im Jahre 1986 wurde ein neues Messezentrum eröffnet. Die Stadt Dortmund will in den nächsten Jahren weitere 50 Mio. DM in die Erweiterung und Aufwertung des Geländes investieren. Der Unternehmenszweig Messen hat sich auch in Dortmund positiv entwickelt. Es werden bisher vor allem regionale Fachschauen und Verbraucherausstellungen durchgeführt; neue Veranstaltungsfelder werden in den Bereichen Technik, Wissenschaft und Forschung erschlossen, zunehmend in Zusammenarbeit mit den Hochschulen (z.B. CIM-Ausstellung 1987) /21/.

- 1985 wurde die Spielbank Hohensyburg in Dortmund eröffnet. Zunächst häufig belächelt und von der Standortsituation her sehr umstritten, hat sich die architektonisch attraktive Einrichtung zu einem wichtigen Wirtschaftsfaktor in Dortmund entwickelt. 1986 zog die Spielbank über 1 Million Besucher aus einem Einzugsbereich von rd. 100 km um Dortmund an. Die Stadt Dortmund erhält etwa 15 Mio. DM jährlich an Spielbankabgaben von dieser Landesunternehmung.

- Die Wirtschaftsförderung ist gegenwärtig auch damit beschäftigt, Dortmund zu einem zumindest regional bedeutsamen Zentrum der neuen Informations- und Kommunikationstechnologien zu entwickeln. Die Stadt ist Standort eines lokalen Radiosenders (des erfolgreichen "Radio Dortmund") und einer lokalen Kabelfernsehstation im Rahmen eines Kabelpilotprojektes. Weitere Potentiale sind: vier lokale Tageszeitungen, das WDR-Landesstudio, ein Journalistik-Studiengang an der Universität, das Institut für Zeitungsforschung, der Studiengang Visuelle Kommunikation am Fachbereich Design der Fachhochschule etc.. Die Stadt hat sich als Standort für die neue Hochschule für Film und der neuen Landesrundfunkanstalt beworben, wird aber wohl der Stadt Köln den Vorzug lassen müssen. Die Wirtschaftsförderung sieht dennoch gute Chancen für eine Dortmunder Betreibergesellschaft für ein Privatfernsehen Dortmund. Dortmund wird der östliche Knotenpunkt im Ruhrgebiet für das zukünftige Glasfiberkabelnetz. Dortmund ist Standort eines ISDN-Modellversuchs, bei dem die Stadtverwaltung, die Universität, die IHK sowie die Software-Unternehmung mbp (eine Hoesch Tochter mit 500 Beschäftigten) zusammengekoppelt werden sollen. Die IHK betreibt eines von bisher 12 Video-Konferenz-Studios in der Bundesrepublik. Die Wirtschaftsförderung untersucht zur Zeit das Potential für eine spezielle Zielgruppenpolitik für Unternehmen im Bereich der neuen Medien. Ein erstes Ergebnis dieser Untersuchung liegt vor: Die Zahl der Software-Unternehmen in Dortmund stieg von 1984 bis heute von 30 auf 120. Dieser Bereich beschäftigt gegenwärtig über 1.500 Personen, darunter viele Existenzgründer aus der Universität.

Das seien die Hinweise auf Teilbereiche der Modernisierung der Infrastruktur, die deutlich verknüpft werden mit der Identifikation neuer endogener Potentiale und Zielgruppen für die Wirtschaftsförderung in Dortmund. Zum Thema "Neue Zielgruppen" gehört auch das folgende Aktionsfeld:

4.3 Umwelttechnologien aus Dortmund

Ein Gutachten hat ergeben, daß einerseits neue Umwelttechnologien in vielen Dortmunder Betrieben und an den Dortmunder Hochschulen eine Rolle spielen. Andererseits weist das Ruhrgebiet eine Vielzahl von Umweltproblemen auf, so daß der Raum schon heute ein großer Nachfrager nach Umwelttechnologien ist und auch in Zukunft sein wird. Die Dortmunder Wirtschaftsförderungsakteure haben sich auf ein Bündel von Maßnahmen geeinigt, um Dortmund als Standort von Umwelttechnologien zu profilieren:

- Verbesserung der Markttransparenz für Nachfrager durch Herausgabe einer Broschüre "Umwelttechnik aus Wirtschaft und Wissenschaft in Dortmund",
- Verbesserung der Finanzierungsberatung über öffentliche Förderprogramme im Umweltbereich
- Vermittlung von Kooperationen mit anderen Unternehmen aus dem Bereich der Umwelttechnik und mit Forschungsinstituten innerhalb und außerhalb der Dortmunder Universität
- Verstärkung von Ausbildungsanstrengungen in diesem Bereich etc. /22/.

Die Wirtschaftsförderung plant die Errichtung eines Umweltberatungszentrums im Umland der Universität, in dem kleinere Umwelttechnologieberatungs- und Umweltplanungsfirmen ihren Standort finden sollen. Schon jetzt gibt es eine Vielzahl von Spin-Offs in diesem Bereich aus den Fachbereichen Chemietechnik und Raumplanung. In diesen Überlegungen spielt auch das Institut für Umweltschutz eine wichtige Rolle.

4.4 Restrukturierung des Stahlbereichs

Der Restrukturierungsprozeß der Hoesch-Aktiengesellschaft Dortmund, die im Jahre 1979 kurz vor dem Konkurs stand, ist recht erfolgreich gewesen. Nach Informationen der Anfang Mai 1987 abgehaltenen Bilanzpressekonferenz hat der Konzern im Jahre 1986 einen Gewinn von 271 Mio. DM ausgewiesen. Auch der Stahlbereich schreibt im ersten Quartal 1987 noch schwarze Zahlen. Zur Strategie des Konzerns gehört

a) die Umwandlung der Stahl-AG von einem Universalanbieter zum Spezialanbieter für Banderzeugnisse mit einem ausgewogenen System moderner Produktionsanlagen, deren Kapazitäten von der Rohstoffgewinnung bis zur Walzstahlveredlung reichen. Unter den vielfältigen Modernisierungsmaßnahmen, die bisher abgeschlossen sind, seien vor allem zwei Investitionsmaßnahmen erwähnt:

- der Bau der kontinuierlichen Durchlaufglühe zur Herstellung von Feinblechen, der modernsten Anlage dieser Art in Europa,
- die Neuanlagen zur elektrolytischen Verzinkung von Feinblech, u.a. für korrosionsgeschützte Autokarosserien.

b) der Ausbau und die kontinuierliche Erweiterung der Konzernaktivitäten in der stahlnahen Weiterverarbeitung. Hoesch hat hier vor allem seine Geschäfte im Maschinenbau ausgedehnt durch Erwerb von Anteilen und neuen Investitionen in konzerneigenen Betrieben. Hoesch stützt sich auf eine Vielzahl von Unternehmen im Ausland, allerdings wurden auch die Maschinenbaufirmen in Dortmund ausgebaut.

c) Hoesch entwickelt zunehmend ein drittes Standbein im Bereich Elektronik sowie Meß- und Regeltechnik. Die Hoesch-eigene mbp Software u. Systems GmbH mit Sitz in Dortmund hat über 500 Beschäftigte und gehört - nach Aussagen des Konzerns und gemessen am Umsatz - zu den größten Anbietern der Branche in der Bundesrepublik.

Der Stahlanteil am Gesamtumsatz des Konzerns ist Anfang 1987 erstmals unter 40 Prozent gefallen. Bis zum Jahre 2000 soll er nur noch einen Anteil von 25% haben /23/.

Die Stadt Dortmund, die auf oberster Ebene enge Beziehungen zu den Konzernspitzen unterhält, hat den Restrukturierungsprozeß des Konzerns auf vielfältige Weise unterstützt. Allerdings dürfte diese Unterstützung finanziell keine große Rolle gespielt haben. Von Bedeutung für die zukünftige Entwicklung der Stadt sind vor allem zwei Aspekte:

- Mit großer Wahrscheinlichkeit wird der Nettoarbeitsplatzeffekt der Restrukturierungsbemühungen des Konzerns in Dortmund weiter negativ sein. Insbesondere gegen Ende des kommenden Jahrzehnts wird sich die Frage neu stellen, ob Dortmund weiterhin Stahlstandort bleiben wird oder nicht.
- Die Bereitschaft des Konzerns, Gewerbeflächen aus dem bisherigen Vorsorgebestand des Unternehmens zu veräußern, ist deutlich gestiegen. Damit eröffnen sich neue bedeutsame Gewerbeflächenpotentiale für die Wirtschaftsförderung in Dortmund. Ein großer Teil dieser Flächen macht allerdings besondere Maßnahmen im Rahmen des Flächenrecycling erforderlich.

4.5 Gemengelagenpolitik

Weniger erfolgreich war bisher die Gemengelagenpolitik in Dortmund. Zu Beginn der 80er Jahre wurde der Versuch unternommen, ein "Gemengelagenkonzept" zu erstel-

len. Arbeitsgruppen der Verwaltung arbeiteten über einige Jahre daran,

- einerseits gebietstypische maßnahmenorientierte Lösungsvorschläge zu entwerfen
- zum anderen gemengelagenpolitische Zielsetzungen im neuen Flächennutzungsplan der Stadt zu verankern.

Beide Bemühungen sind mehr oder weniger deutlich gescheitert. Während die Arbeitsgruppe "Gemengelagenkonzept" die Aufgabe als nicht lösbar zurückgab, wurden im Textteil des Flächennutzungsplanes sog. Gemengelagenverdachtsgebiete gekennzeichnet und darauf verwiesen, daß Wohnen und Industriebetriebe in diesen Gebieten zur gegenseitigen Rücksichtnahme verpflichtet seien. Bei den 18 Gemengelagenverdachtsgebieten handelt es sich nur um Großgemengelagen. Drei dieser Großgemengelagen (Kokereistandorte) werden in der nächsten Zeit durch Betriebsaufgaben aufgelöst werden.

Im Rahmen des sog. "Stadterneuerungskonzeptes der Stadt Dortmund" von 1985 spielen insbesondere Kleingemengelagen eine Rolle. Eine gesamtstädtische Bestandsaufnahme der Gemengelagenverdachtsfälle wurde durchgeführt. Zwei größere Standortsicherungsprojekte werden im Rahmen des Pilotprogrammes der Landesregierung Nordrhein-Westfalen "Gewerbestandortsicherung in Gemengelagen" bearbeitet. Die Wirtschaftsförderung hat zudem damit begonnen, in Kooperation mit der Stadterneuerungsgruppe "Nordstadt" weitere Kleingemengelagen zu bearbeiten und Lösungsvorschläge zur Reduzierung von Immissionskonflikten vorzulegen und zu implementieren.

4.6 Gewerbe- und Industrieflächenpolitik

Trotz der hohen Arbeitslosigkeit in Dortmund ist die mittelfristige Gewerbeflächenvorsorge einer der schwierigsten Politikbereiche der Wirtschaftsförderung Dortmund. Die Konflikte um die Gewerbeflächenpolitik vollziehen sich in Dortmund ähnlich wie in anderen Großstädten der Bundesrepublik:

a) Industrie- und Gewerbeflächenbedarf einerseit und verfügbarer Industrie- und Gewerbeflächenbestand sind zwischen den verschiedenen Trägern der lokalen Wirtschaftspolitik höchst umstritten. Eine Vielzahl von einander widersprechenden Berechnungen und Bestandsaufnahmen sind vorgenommen worden. Ein Konsens scheint hier nicht erreichbar zu sein. Auf der einen Seite des Konfliktes stehen Stadtplanungsamt, Umweltamt und Bürgerinitiativen, die nachzuweisen versuchen, daß ein Überangebot an Gewerbe- und Industrieflächen in Dortmund bestehe. Sie fordern die stärkere Ausnutzung bestehender Gewerbeflächen und

verfügbarer Baulücken sowie eine schnellere Wiedernutzung von brachliegenden und brachfallenden Flächen für die ansässige gewerbliche Wirtschaft. Auf der anderen Seite stehen die Wirtschaftsförderung Dortmund, die lokale Wirtschaft, die Industrie- und Handelskammer sowie die Handwerkskammer. Sie betonen den Mangel an kurzfristig verfügbaren Industrie- und Gewerbeflächen und weisen regelmäßig auf Ansiedlungsvorhaben hin, die an unzureichenden und wenig attraktiven Flächenangeboten gescheitert seien.

b) Jede Neuausweisung von Gewerbe- und Industrieflächen "auf der grünen Wiese" stößt auf den erbitterten Widerstand von Bürgerinitiativen.

c) Die SPD-Mehrheitsfraktion hat schon frühzeitig beschlossen, der Reaktivierung von brachgefallenen Industrie- und Gewerbeflächen Vorrang einzuräumen. Diese Strategie stößt auf zunehmende Schwierigkeiten, da

- zur Reaktivierung vorgesehene Großflächen aus unterschiedlichen Gründen in absehbarer Zeit nicht für eine Wiedernutzung zur Verfügung stehen werden und die Zeitbedarfe für die Recyclingmaßnahmen erheblich länger sind, als zunächst absehbar war.
- das gewachsene Bewußtsein um die Altlastenprobleme auch die gewerbliche Wiedernutzung von Kokereien und Zechenstandorten zu einem ausgesprochen teuren und riskanten Vorhaben machen. Die Altlastenverdachtskarte der Stadt Dortmund mit mehr als 50 Altlastenverdachtsgebieten verdeutlicht das Ausmaß der Probleme, die die finanziellen Möglichkeiten der Stadt bei weitem übersteigen.

d) Die Wirtschaftsförderung Dortmund hat nachgewiesen, daß der jährliche Gewerbe- und Industrieflächenverbrauch in Dortmund rd. 20 ha beträgt. 80% davon werden für innerstädtische Betriebsverlagerungen in Anspruch genommen. Der relativ leicht verfügbare Industrie- und Gewerbeflächenbestand reicht noch für einen Zeitraum bis 1990/1991. Gegenwärtig laufen Vorarbeiten und Untersuchungen, die die Beplanung und Erschliessung größerer zusammenhängender Flächen für den Zeitraum nach 1990 zum Ziel haben. Auch hierbei liegt das Schwergewicht auf dem Gewerbeflächenrecycling.

e) In den vergangenen zwei Jahren konzentriert sich die Gewerbeflächenpolitik auf folgende Maßnahmen:

- die Beplanung und Erschließung des Universitätsumlandes. Hier werden demnächst rd. 30 ha für high-tech Dienstleistungs- und Produktionsbetriebe "auf der grünen Wiese" zur Verfügung stehen.

- die städtebauliche Erneuerung des GI- und GE-Gebietes am Dortmunder Hafen. Ähnliche Maßnahmen sind für zwei weitere Gewerbegebiete in Vorbereitung /24/.
- die industriell-gewerbliche Wiedernutzung des Hoesch-Union-Geländes.

f) Das Hoesch-Stahlwerk Union, direkt am Dortmunder Hafen gelegen, wurde 1981 stillgelegt. Von der gesamten Werksfläche von 98 ha wurden 56,4 ha im Jahre 1982 durch den Grundstücksfonds Ruhr aufgekauft, die Landesentwicklungsgesellschaft Nordrhein-Westfalen führt die Wiederaufbereitungsmaßnahmen durch, die allerdings selbst heute, fünf Jahre später, noch nicht vollständig abgeschlossen sind. Verzögerungsursachen waren im wesentlichen:

- die Beseitigung zuvor nicht bekannter Baulichkeiten,
- zeitweilig ungeklärte Fragen im Hinblick auf Altlasten.

Die Stadt Dortmund stellt einen Bebauungsplan zur industriellen und gewerblichen Nachnutzung des Geländes auf. Obwohl das Gelände auch heute noch nicht vollständig freigeräumt ist, wird dennoch schon mit der Vermarktung begonnen. Ein Teil der GE-Flächen wurde schon verkauft; der erste Betrieb, ein großer Speditionsbetrieb (Verlagerung) wurde angesiedelt. Die äußerlich wenig attraktive Gewerbefläche läßt sich gegenüber Neuansiedlern von außerhalb Dortmunds nicht vermarkten. In Anbetracht der wachsenden Ansprüche der Betriebe an das Gewerbeumfeld soll der städtebaulichen und ökologischen Aufwertung von Recycling-Flächen in der Zukunft größere Bedeutung eingeräumt werden /25/.

Noch schwieriger und schwerfälliger als die Wiedernutzung von Gewerbeflächen läuft die Wiedernutzung von Gewerbe- und Industriegebäuden in Dortmund. Ein einmal geplantes Konzept zur Wiedernutzung von Gewerbegebäuden in Dortmund wurde bisher nicht vorgelegt. Zwei wirklich interessante Gewerbegebäude, die sich für eine attraktive gewerbliche Wiedernutzung geradezu anbieten, liegen seit Jahren brach oder beherbergen gewerbliche Restnutzungen. Die Ursachen für die Schwierigkeiten sind jeweils unterschiedlich und vielfältig.

4.7 Beschäftigungspolitische Initiativen

Befürchtungen, daß sich die Arbeitslosenquote in Dortmund weiter erhöht, haben 1984 zur Erstellung eines kommunalen Programms "Beschäftigungspolitische Initiativen" geführt, das vorsieht

- zusätzliche Maßnahmen zur beruflichen Ausbildung zu ergreifen

- zusätzliche Beschäftigungsmöglichkeiten von Seiten der Stadt zu schaffen, vor allem durch die Einrichtungen von AB-Maßnahmen
- Beschäftigungsinitiativen zu fördern /26/.

Die Förderung von Beschäftigungsinitiativen ist eine qualitativ neue Maßnahme der Wirtschaftsförderung in Dortmund, die zugleich eine starke sozialpolitische Komponente hat. Die Wirtschaftsförderung unterscheidet gewerblich orientierte, soziale und kulturelle Beschäftigungsinitiativen:

- den gewerblich- und sozialorientierten Beschäftigungsinitiativen vermittelt die Wirtschaftsförderung betriebswirtschaftliche Beratungen, Räume und finanzielle Mittel,
- für kulturelle Initiativen wurde ein "Feuerwehrfonds" eingerichtet, dessen Mittel in Höhe von 150.000 DM jährlich für Einzelprojekte zur Verfügung stehen, die vom Dortmunder Kulturrat, einem neuen Zusammenschluß von Dortmunder Kulturschaffenden, für förderungswürdig erklärt werden.

Die Förderung dieser Beschäftigungsinitiativen hatte zunächst in starkem Maße Pilotcharakter. Eine kürzliche Auswertung der Erfahrungen führte dazu, daß

- in der Wirtschaftsförderung eine mit 3 Mitarbeitern ausgestattete Koordinierungsstelle eingerichtet wurde, die die Aktivitäten verstärken soll,
- daß über eine Revision des bisher verfolgten Ansatzes beraten wird. Die Wirtschaftsförderung hat im Rahmen ihrer bisherigen Unterstützungsleistungen für Beschäftigungsinitiativen den betriebswirtschaftlichen Aspekten eine große Rolle beibemessen. Daher mußten einige Hoffnungen von Initiativen enttäuscht werden. Bisher wurde die Schaffung von rund 150 Arbeitsplätzen unterstützt - ein Ergebnis, das auch der Wirtschaftsförderung zu wenig erscheint.

Pilotprojekte waren und sind auch zwei Projekte, die überregional und hier vor allem in Gewerkschaftskreisen besondere Beachtung gefunden haben. Sie wurden 1985 durch den Rat der Stadt Dortmund verabschiedet und bildeten zunächst ein Projektbündel

- das "Entwicklungszentrum Dortmund"
- die "Arbeit und Umwelt GmbH".

Mit diesem Projektbündel griff die Wirtschaftsförderung eine gewerkschaftliche Initiative auf und entwickelte sie weiter:

a) Das "Entwicklungszentrum Dortmund" soll

- den Wissenschaftstransfer zwischen Hochschule und Arbeitswelt organisieren
- Ausbildungsförderung betreiben
- Beschäftigungsprojekte einleiten, fördern und durchführen
- unkonventionelle Beschäftigungsinitiativen in der Produktentwicklung unterstützen.

b) Die "Arbeit und Umwelt GmbH" ist eine Beschäftigungsgesellschaft der Stadt Dortmund, in deren Rahmen Einzelprojekte durchgeführt werden, die

- ökologisch vertretbare bzw. umweltverbessernde Produkte entwickeln
- neue Arbeitsplätze schaffen
- marktwirtschaftlich überlebensfähig sind.

Das Konzept ist bisher mit zwei Projekten erprobt worden

- dem Projekt "Containerbau"
- dem Projekt "Automobildemontage".

Beim Projekt "Containerbau" handelt es sich um die Neuentwicklung eines Metallcontainers für die Getrenntsammlung von Papier-, Weiß- und Buntglas, den Bau von 600 dieser Container sowie die Durchführung eines Modellversuchs der Getrenntsammlung in einem Dortmunder Stadtteil. Nach beinahe zwei Jahren ist die Evaluierung dieses Projektes möglich. Das Fazit der Wirtschaftsförderung lautet:

- in der bisherigen Organisation und bei den bisherigen Preisen für die Altstoffe ist das Projekt Containerbau in der derzeitigen Form wirtschaftlich nicht durchführbar. Der Containerbau wird von einer Dortmunder Firma übernommen und betriebswirtschaftlich weitergeführt.
- ökologisch ist das Projekt sinnvoll. Das Aufkommen an Altstoffen ist erheblich gestiegen, der Modellversuch der Getrenntsammlung wird zunächst fortgesetzt.
- sozialpolitisch fällt die Bilanz ebenfalls eher positiv aus. Im Containerbau und in der Einsammlung wurden eine Vielzahl von Langzeitarbeitslosen beschäftigt. Für einen Teil von ihnen haben sich neue Perspektiven ergeben.
- das Projekt "Automobildemontage" hat nach neuen Wegen des Recyclings von alten Autos gesucht und auch gefunden. Das Projekt soll demnächst privatisiert werden - es erscheint ökonomisch tragfähig /27/.

Das "Entwicklungszentrum Dortmund" steht demnächst ebenfalls vor der Evaluierung. Auch hier gibt es Erfolge und Mißerfolge. Gegenwärtig ist unklar, ob und wie dieses Projekt weitergeführt wird.

4.8 Innovationsorientierte Gewerbepolitik

Strukturpolitisch bedeutsamer und auch beschäftigungspolitisch erfolgreicher ist die Dortmunder Innovationspolitik. Aspekte dieser Politik sind

- die Ansiedlung von öffentlichen F+E-Einrichtungen: Durch intensives Lobbying auf Bundes- und Landesebene gelang es, neue F+E-Einrichtungen in Dortmund anzusiedeln: das "Fraunhoferinstitut für Transporttechnik und Warendistribution", das "Institut für Automatisierung und Robotertechnologie", ein demnächst zu bauendes "Zentrum für Expertensysteme" sowie die Versuchsstrecke für die erste vollautomatische Kabinen-Hochbahn der Bundesrepublik, die bereits in das öffentliche Nahverkehrssystem der Stadt integriert ist.
- die Einrichtung von Innovationstransferstellen: hierzu gehören die Transferstellen der Universität und der Fachhochschule, die Technologieberatungsstellen bei der IHK und der Handwerkskammer. 1985 wurde ein Technologiezentrum gegründet.
- das ehrgeizige städtebauliche Projekt des Technologieparks Dortmund im Umland der Universität.
- ein eigenes Existenzgründungsprogramm für technologieorientierte Existenzgründungen der Stadt.

Seit Anfang der 80er Jahre sind die Kontakte zwischen der Universität und der städtischen Wirtschaftsförderung beträchtlich intensiviert worden. Neue innovationsorientierte Netzwerke sind entstanden, die in zunehmendem Maße ihre Wirkung entfalten. Von Bedeutung dabei ist die ingenieurwissenschaftliche und mathematisch-naturwissenschaftliche Ausrichtung der Universität. Technisch orientierte Forschungs- und Entwicklungsschwerpunkte liegen z.B. im Bereich der Kommunikationstechnik, der Datenverarbeitung, der Mikroelektronik, der Meß-, Steuer- und Regeltechnik, der Energietechnik, der Materialflußtechnik, der Chemischen Verfahrenstechnik, der Biotechnik und der neuen Werkstofftechnologien. Ein großer Teil der gegenwärtig sichtbaren Schlüsseltechnologien ist damit an der Universität Dortmund vertreten.

Dieses Potential benutzt insbesondere das Technologiezentrum Dortmund, das 1985 eröffnet wurde, in kürzester Zeit völlig ausgebucht war und gegenwärtig 35 Firmen mit 150 hochqualifizierten Mitarbeitern als Mieter hat. Betreiber ist eine Technologiezentrum GmbH, Eigentümer des Gebäudes die Stadt Dortmund. Das Technologiezentrum Dortmund ist eine Einrichtung, in der Forschungs- und Entwicklungsarbeiten

vor allem von ortsansässigen Unternehmen in Kooperation mit Wissenschaftlern der Universität durchgeführt werden- Existenzgründer sind nur wenig vertreten. Wegen der starken Nachfrage nach weiteren Flächen ist eine Erweiterung noch in diesem Jahr geplant.

Der Technologiepark Dortmund ist eine umfangreiche Planungs- und Entwicklungsmaßnahme, die im Rahmen einer städtebaulichen Bereichsplanung für das gesamte Universitätsumland einschließlich benachbarter Ortsteile geplant wurde und gegenwärtig in der Phase der Realisierung ist. Das Gesamtkonzept hat folgende Ziele:

1. Entwicklung und Gestaltung der Eingangsbereiche der Universität.
2. Ansiedlung neuer Unternehmen im Technologiepark westlich der Universität mit besonderen architektonischen Gestaltungs- und Begrünungsauflagen. Ein sog. "Neues Technologiegebiet" von rd. 18 ha wird gegenwärtig entwickelt, das der Unterbringung von High-Tech-Dienstleistungsbetrieben sowie High-Tech-Produktionsbetrieben mit kleinen Serien dienen soll. Ein weiteres Gebiet von rd. 10 ha ("Westlich Hauert") dient der Unterbringung von größeren High-Tech Produktionsunternehmungen.
3. Entwicklung des Freiraums zwischen den beiden Universitätsteilen zu einem Landschaftspark mit Projekten wie Bachrenaturierung, Rückbau einer vierspurigen Straße, der sog. Universitätssüdtangente, Anreicherung ausgeräumter Ackerflächen etc..
4. Planung neuer Wohngebiete mit dem Ziel ressourcenschonenden Bauens; Erhaltung der historischen Ortslagen, die zumindest von ihrer Bebauung her dörflichen Charakter bewahrt haben sowie Erprobung neuer Formen der Bebauung und Landbewirtschaftung in dem "Permakulturpark Dortmund" /28/.

Eine bedeutende Rolle in dem gesamten Konzept spielt die Integration von High-Tech-Betrieben und ökologischer Planung /29/. Zur Zeit sind die Planungen im wesentlichen abgeschlossen. Die Förderungsanträge werden bearbeitet. Auch die neuen Gewerbegebiete werden schon vermarktet. Die Wirtschaftsförderung erfährt eine für sie bisher ungewohnte Nachfrage von Ansiedlern von außerhalb Dortmunds. Bisher wurden angesiedelt:

- eine Mikrochip-Fabrik, die kleine Serien für Spezialanwender aus dem Bereich von Mittelbetrieben herstellt (Elmos, Verlagerung aus Köln)
- eine Software-Firma (Datum)
- eine Beratungsfirma, die aus dem Technologiezentrum heraus baut.

Verträge bzw. Vorverträge bestehen mit

- einer Hochtemperaturtechnikfirma, die "Öfen" für die Produktion von Silizium-Scheiben (Wafers) für die Halbleiter-Industrie herstellt (Rebo, Verlagerung aus München)

- der Lüdenscheider Unternehmensgruppe Kostal, die einen Betrieb zur Entwicklung und Fertigung von Elektronikteilen für die Automobilindustrie errichten will.

Nach Auskunft der Wirtschaftsförderung steht der Abschluß von Ansiedlungsverhandlungen mit weiteren 5 Unternehmen kurz bevor. Zwei dieser Unternehmen sind im Bereich Biotechnologien tätig, drei entwickeln Sensortechnologien. Keine dieser Firmen war vorher in Dortmund ansässig. Die bisherigen Ansiedlungserfolge im Technologiepark Dortmund haben viele Akteure der Wirtschaftsförderung in Dortmund selbst überrascht. Insbesondere das Technologiezentrum und die Planungen für den Technologiepark Dortmund scheinen deutlich positive Wirkungen auf das Image der Stadt zu haben. Schätzungen gehen dahin, daß bis 1995 etwa 3.000 high-tech-Arbeitsplätze im Universitäts-Umland angesiedelt sein werden.

5. Schlußbemerkungen

Verfolgt man die zu Beginn des Jahres 1987 laufenden Diskussionen und Presseberichte zur Problematik des Ruhrgebietes, so kann man leicht den Eindruck gewinnen, daß die regionale Wirtschaft des Ruhrgebietes allein von Schrumpfungsprozessen geprägt ist, daß der Niedergang der Region zu einer Armuts- und "Elendszone" unausweichlich sei, daß Innovations- und Wachstumsprozesse im Ruhrgebiet so gut wie gar nicht stattfinden und daß Politik und Wirtschaft sich darauf beschränken, Subventionen zur Stabilisierung der traditionell dominierenden Branchen Kohle und Stahl und Sozialpläne für die von Entlassung Bedrohten einzufordern.

Begibt man sich allerdings auf die lokale Ebene, dann findet man ein sehr viel differenzierteres Bild. Neben den Schrumpfungsprozessen der Montanindustrien gibt es Stabilisierungsprozesse in anderen Industriebranchen und Wachstumsprozesse in Dienstleistungsbereichen. Gewisse Indikatoren, insbesondere die Daten zum personellen Innovationspotential, legen es sogar nahe, davon auszugehen, daß die Anpassungsbereitschaft, Modernisierungs- und Innovationstätigkeit der regionalen Wirtschaft in den Jahren seit 1980 deutlich zugenommen hat.

Der Blick auf die lokale Ebene zeigt am Beispiel Dortmunds auch, daß der Schrumpfungsprozeß der ehemals dominanten Industrien zusätzliche und neue Chancen im Hinblick auf die Möglichkeiten der Umstrukturierung der lokalen Wirtschaft eröffnet. Aus der Sicht der lokalen Wirtschaftspolitik sind das folgende Chancen:

1. Der Schrumpfungsprozeß kann bei den verantwortlichen Akteuren einen grundsätzlichen Umdenkungsprozeß in Gang setzen. Dieser bedeutet einen schmerzlichen und auch nicht widerspruchsfreien Prozeß des Abschiednehmens von den alten vertrauten Strukturen.

2. Dieses Umdenken beschleunigt die Suche nach und das Entdecken alternativer Potentiale der Wirtschaftsstruktur. Im Unterschied zu vielen ländlichen Räumen, in denen das Stichwort vom Endogenen Potential wohl ein leeres Schlagwort bleiben wird, hat eine Großstadt wie Dortmund ein erhebliches endogenes Potential, das aktiviert werden kann.

3. Dieses endogene Potential muß gekoppelt werden mit dem Wahrnehmen von Chancen, die auf überlokaler Ebene dauernd entstehen: dem Einwerben übergeordneter Förderungsmittel, der Modernisierung der Infrastruktur etc.. Dabei scheint es wichtig zu sein, daß möglichst viele Chancen gleichzeitig wahrgenommen werden.

4. Dieses gelingt nur, wenn die Träger der Wirtschaftsförderung in engem Konsens miteinander handeln. Trotz mancher interner Schwierigkeiten und Auseinandersetzungen, auf deren ausführliche Darstellung hier verzichtet wurde, wird von vielen Akteuren der Dortmunder Wirtschaftsförderung betont, daß die Dortmunder Akteure in den entscheidenden Maßnahmen koordiniert vorgehen und an einem Strang ziehen.

5. Zu den Chancen der Schrumpfung gehört neben der Entdeckung neuer Zielgruppen aus dem endogenen Potential die Implementierung innovativer Ansätze der Wirtschaftsförderung und Städtebaupolitik. Diese reichen von der Arbeitsmarktpolitik bis zur technologieorientierten Strukturpolitik. Dabei kommt der frühzeitigen Verzahnung von anspruchsvoller und qualitativ hochwertiger Städtebaupolitik und Gewerbeförderung eine besondere Rolle zu. Zum einen, weil die Ansprüche an die Qualität des Städtebaus tatsächlich deutlich gewachsen sind, zum zweiten, weil die Region Ruhrgebiet eine ökologische und städtebauliche Aufwertung dringend benötigt, und zum dritten, weil nur auf der Basis der städtebaulichen und ökologischen Erneuerung eine erfolgreiche Imagepolitik betrieben werden kann.

6. Zu den Chancen der Schrumpfung gehört auch die Förderung des Entstehens neuer und innovativer Netzwerke. Dabei hat in Dortmund die Universität eine besondere Funktion. Hier ist im Technologiebereich ein neuer Dialog zwischen Kammern, Kommune, Banken, Wirtschaftsförderern, Wissenschaftlern etc. entstanden, dessen regionale Bedeutung wahrscheinlich über das bisher Erreichte hinausgehen wird. Ähnliches zeichnet sich ab im Kulturbereich, im Umweltbereich und im Stadterneuerungsbereich.

Daß in Dortmund im Bereich der lokalen Wirtschaftspolitik seit Beginn der 80er Jahre sehr viel in Gang gekommen ist, dürfte im Rahmen dieses Berichtes deutlich geworden sein. Bei Fortsetzung der eingeschlagenen Politik und bei konsequenter Wahrnehmung der Chancen, die sich aus dem Prozeß des Strukturwandels auch ergeben, scheint strukturpolitisch durchaus ein gewisser Optimismus angebracht. D.h. allerdings nicht, daß Dortmund die Probleme des Strukturwandels tatsächlich schon überwunden hätte: dem vorgezeichneten weiteren hohen Arbeitsplatzabbau bei Kohle und Stahl werden in absehbarer Zeit keine gleich hohen Arbeitsplatzzuwächse entgegenstehen; die Arbeitslosigkeit wird weiterhin hoch bleiben; das innerstädtische Nord-Süd-Gefälle wird sich verstärken; eine Lösung für die hohe

Zahl von älteren Langfristarbeitslosen ist weder bundespolitisch noch landespolitisch noch lokalpolitisch in Sicht; die finanzielle Situation der Stadt spitzt sich deutlich zu. Alles dies sind Indikatoren dafür, daß die Stadt Dortmund weiteren schwierigen Jahren entgegengeht. Wenn im Rahmen dieses Berichtes dennoch mehr auf die Chancen der Schrumpfung als auf die Probleme der Schrumpfung eingegangen wurde, dann resultiert das vor allem aus der Erfahrung, daß die Dortmunder Wirtschaftspolitik sichtbar aktiviert worden ist und innerhalb eines kurzen Zeitraums mit ersten Erfolge aufwarten kann.

Fußnoten

/1/ Hennings, G., v. Einem, E., Kahnert, R., Kunzmann, K.R.: Möglichkeiten und Formen der Berücksichtigung und Eingliederung gewerbepolitischer Förderstrategien in die Städtebaupolitik und Stadtentwicklung - Fallstudie Dortmund, Dortmund/Berlin 1985, Veröffentlichung in Vorbereitung

/2/ Hennings, G., v. Einem, E., Kahnert, R., Kunzmann, K.R.: Dortmund: Urban Economic Development. A case of restructuring on old industrial city. Dortmund/Berlin 1985, maschinenschriftlich vervielfältigt

/3/ Amt für Statistik und Wahlen der Stadt Dortmund (Hrsg.): Dortmunder Statistik '86/III, Dortmund 1987, o.S.

/4/ Brückner, J., Schmitt, W.: Der Einfluß der Stadt-Umland-Wanderungen auf Funktionszuordnungen im Raum Dortmund. Vorläufige Ergebnisse eines Forschungsprojekts am Fachbereich Raumplanung, Universität Dortmund, 1985

/5/ Beschlußvorlage der Verwaltung der Stadt Dortmund zu: Beschäftigungspolitische Initiativen der Stadt Dortmund, 4.10.1984, S. 2

/6/ Arbeitsamt Dortmund (Hrsg.): Der Arbeitsmarkt. Monatsbericht des Arbeitsamtes Dortmund, Juni 1984

/7/ Kommunalverband Ruhrgebiet (Hrsg.): Städte- und Kreisstatistik Ruhrgebiet 1981 und 1986, Essen 1982 und 1987

/8/ Landesentwicklungsplan I/II (LEP I/II vom 1. Mai 1979, MBL.NW.S. 1080/ SMBl.NW. 2030 - Raum und Siedlungsstruktur)

/9/ Es sei noch einmal betont, daß sich die Aussagen zum Ruhrgebiet und Dortmund im Rahmen der Tabelle 1 auf die neueste Beschäftigungsschätzung des Landesamtes für Datenverarbeitung und Statistik des Landes Nordrhein-Westfalen aus dem Jahre 1986 stützen. Die folgenden Ausführungen zum Produzierenden Gewerbe (Tabelle 2) und zum Dienstleistungsbereich (Tabelle 3) beziehen sich aus Gründen der Vergleichbarkeit auf die Statistik der Sozialversicherungspflichtig Beschäftigten, die bekanntlich den Dienstleistungsbereich um 10-15 Prozent unterschätzt.

/10/ Die tatsächliche Beschäftigung im Bergbau Dortmunds liegt allerdings im Jahre 1985 nur noch bei 8.700. Die Statistik der sozialversicherungspflichtig Beschäftigten weist die Bergbaubeschäftigten für die Gebietseinheit Dortmund

um etwa 10.000 zu hoch aus. Das liegt daran, daß der Bergbau nach dem sog. Bergwerksprinzip meldet, also auch Anschlußbergwerke an Dortmunder Zechen, die weit vom Dortmunder Stadtgebiet entfernt liegen, als Dortmunder Beschäftigte meldet. Diese Erkenntnis hat allerdings für die Einschätzung der Bedeutung des Bergbaus für die Wirtschaft in Dortmund nur eine geringe Bedeutung. Zechenschließungen in Gemeinden nördlich von Dortmund werden sich auch auf die Beschäftigtenstatistik Dortmunds niederschlagen. Darüber hinaus arbeiten viele Dortmunder Bergleute in Zechen außerhalb von Dortmund so daß ein möglicher weiterer Arbeitsplatzabbau in den Anschlußbergwerken sich auch auf dem Dortmunder Arbeitsmarkt auswirken wird.

/11/ Kommunalverband Ruhrgebiet (Hrsg.): Strukturanalyse Ruhrgebiet. Wirtschaft im Ruhrgebiet zwischen Strukturwandel und Politik (Kurzfassung), Essen 1982, S. 36f

/12/ Clemens, R., Tengler, H.: Standortprobleme von Industrieunternehmen in Ballungsräumen. Beiträge zur Mittelstandsforschung, Heft 93, Göttingen 1983, S. 21

/13/ Capital-Städtevergleich, Capital 12/1984, S. 186ff

/14/ Bade, F.-J., Bonny, H.W.: Indikatoren zum personellen Innovationspotential in Nordrhein-Westfalen. Laufendes Forschungsprojekt am Fachbereich Raumplanung, Universität Dortmund, Dortmund 1987

/15/ "Wirtschaftsförderung künftig mit Vorrang und neuen Konzepten" Westfälische Rundschau vom 13.2.1981

/16/ Stadt Dortmund, Amt für Wirtschafts- und Strukturförderung, Beschluß des Rates vom 17.2.1983 zum Konzept für die Wirtschafts- und Strukturförderung

/17/ Fünfzehnter Rahmenplan der Gemeinschaftsaufgabe "Verbesserung der regionalen Wirtschaftsstruktur" für den Zeitraum 1986 bis 1989 (1990). In: W. Eberstein (Hrsg.): Handbuch der regionalen Wirtschaftsförderung. Lfg. 25. November 1986, Köln 1986, 2 II D, S. 5

/18/ Brickenstein, R.: Verkehrsdrehscheiben und Wirtschaftszentren - die Häfen im östlichen Ruhrgebiet. In: Die Dortmunder Wirtschaftsregion. Dortmund-Hamm-Unna. Oldenburg 1986, S. 70

/19/ Mönig, H.: Zur Konferenz am Morgen nach München - der Verkehrslandeplatz Dortmund-Wickede. In: Die Dortmunder Wirtschaftsregion. Dortmund-Hamm-Unna. Oldenburg 1986, S. 160 f

/20/ "Der Flughafen soll der Wirtschaftsförderung mehr Auftrieb geben". Westfälische Rundschau vom 1.9.1986

/21/ Jörder, L.: Westfalenhalle - eine wertvolle Gabe für den ganzen Westen. Ruhrwirtschaft, Nr. 12/86, Dortmund 1986, S. 11

/22/ Sozialdemokratische Wirtschaftspolitik für Dortmund. Internes Papier der SPD zu Grundzügen sozialdemokratischer Wirtschaftsförderungspolitik für die 90er Jahre, Dortmund 1987, S. 17 ff

/23/ "Hoesch auf Weg zu Technologiekonzern. Westfälische Rundschau vom 27.6.198

/24/ Reiß-Schmidt, St.: Grauzonen als Chance. Strategien gewerblicher Innenentwicklung und Gewerbeumfeldverbesserung am Beispiel "Rahmenplan Dortmund Bornstraße". Stadtbauwelt 94, 1987, S. 879

/25/ "Spedition macht den Anfang auf der Westfaliastraße". WAZ, 13.8.1987

/26/ Stadt Dortmund, Amt für Angelegenheit des Oberstadtdirektors, Beschäftigungspolitische Initiativen der Stadt Dortmund, Beschlußvorlage an den Rat der Stadt vom 4.10.1986, S. 3

/27/ Stadt Dortmund, Wirtschaftsförderung Dortmund: Arbeit und Umwelt GmbH. Hier: Weiterführung nach Ablauf der AB-Maßnahme. Beschlußvorlage an den Rat der Stadt vom 19.5.1987

/28/ Wachten, K., Zlonicky, P.: Die zweite Gründerzeit der Universität Dortmund. Stadtbauwelt 91, 1986, S. 1378 ff

/29/ Ziegler, Chr.: Bereichsplanung Universität Dortmund, Garten + Landschaft 5/87, S. 43 ff

Klaus R. Kunzmann

Die Chancen des Ruhrgebietes: Ein Vergleich der Regionen North West in Großbritannien und Nord-Pas de Calais in Frankreich

Gliederung

		Seite
1.	Der Niedergang industrieller Regionen	36
2.	Zur Vergleichbarkeit von Regionen	37
3.	Das Ruhrgebiet, die Region North West und die Region Nord-Pas de Calais im Vergleich: Einige Fakten und Daten	39
4.	Regionale Hemmnisse der Umstrukturierung in alten Industrieregionen	48
5.	Die Chancen des Ruhrgebietes	50
6.	Ausblick	57

1. Der Niedergang industrieller Regionen

Der drohende Hinweis auf die desolaten wirtschaftlichen und sozialen Verhältnisse in Liverpool ist meist dann schnell bei der Hand, wenn es im Ruhrgebiet darum geht, bestimmte innovative regionalpolitische Maßnahmen durchzusetzen. Seit Jahren gilt Liverpool als das Symbol für städtischen Niedergang, und dieser Niedergang ist schließlich auch sehr fotogen: die Armut, das Elend der Randgruppen, der Vandalismus, die verfallende Pracht von verlassenen Docks, leere Fabrikhallen und heruntergekommene Bürgerhäuser, aber auch die gut gemeinten hilflosen Versuche von Architekten, Planern und Landschaftsgärtnern, diesen Verfall aufzuhalten oder zumindest zu kaschieren.

Ob Journalisten auf der Suche nach Sensationen und Geschichten, ob Politiker auf der Suche nach öffentlichkeitswirksamen Negativbeispielen ("seht, wie gut es uns dagegen geht..."), oder Forscher auf der Suche nach Fallstudien für die Analyse des Niedergangs industrieller Städte, viele von ihnen haben Liverpool besucht, untersucht und beschrieben. Nicht der Bevölkerungsrückgang oder ihr schmerzhafter Strukturwandel, es ist ihr weltweit negatives Image, das der Stadt inzwischen die größten Schwierigkeiten macht. Dabei war und ist dieses schlechte Image nur für einzelne Teilbereiche der Stadtregion gültig, und die Talsohle ist längst durchschritten.

Mit ähnlichen Problemen wie die Stadt Liverpool hat heute auch das Ruhrgebiet zu kämpfen, und die Region Nord-Pas de Calais in Frankreich hat einen ebenso schlechten Ruf.

Alte Industrieregionen haben eine ähnliche Geschichte, sie haben ähnliche Probleme, und im weltweiten Wettbewerb konkurrieren sie untereinander um Märkte und Aufträge. Neben den nationalen Konkurrenten im Süden - nicht nur in der Bundesrepublik Deutschland, auch in Großbritannien und in Frankreich ist das Süd-Nord-Gefälle in aller Munde - sind es diese Regionen, die für das Ruhrgebiet von Interesse sind, die es lohnt, laufend zu beobachten.

Welche Chancen hat das Ruhrgebiet im Vergleich zu anderen alten Industrieregionen, im Vergleich zu North West in Großbritannien und Nord-Pas de Calais in Frankreich? Welche Chancen hat es, den Strukturwandel besser oder schneller zu bewältigen? Welche Chancen hat es, sich und seine Wirtschaft zu stabilisieren, seine Bevölkerung zu halten, Armut zu lindern, städtebauliche Strukturen zu erneuern oder seine Umwelt zu regenerieren? Der Vergleich dieser drei Regionen soll darauf eine erste Antwort geben.

2. Zur Vergleichbarkeit von Regionen

Die Absicht, Regionen in verschiedenen Ländern zu vergleichen, ist immer etwas problematisch. Die jeweiligen historischen und geografischen, die politischen und administrativen, die wirtschaftlichen und die kulturellen Unterschiede von Regionen sind in der Regel so groß, daß Vergleiche oft nicht mehr sein können als Beschreibungen unterschiedlicher Systeme, mit sehr persönlichen Einschätzungen. Für wen also Vergleiche? Warum? Es sind im wesentlichen drei Gründe, die derartige Vergleiche rechtfertigen:

a) Theoriegeleitetes Erkenntnisinteresse: Der Vergleich von Regionen dient dazu, Gesetzmäßigkeiten festzustellen, die unabhängig von den jeweiligen gesellschaftlichen, politischen und territorialen Verhältnissen in einem Lande, Verlauf, Richtung und Folgen der Raumentwicklung bestimmen. Aus einem Vergleich lassen sich immer irgendwelche strukturellen Ähnlichkeiten oder gleichartige Raumentwicklungsprozesse feststellen, die auf einer Mischung von qualitativen (Landschaft, Vorurteile, Politiken, Image-Faktoren etc.) und quantitativen (Einwohnerzahl, Wirtschaftsstruktur, Arbeitslosenquote etc.) Daten und Fakten beruhen, und die dann in der Regel den Schluß zulassen, daß die Regionen gleiche oder ähnliche Probleme haben, bzw. daß ihre Entwicklung gleichen Gesetzmäßigkeiten folgt. Letzlich besteht die Hoffnung dann meist darin, daß sich aus dem Vergleich Theorien der Raumentwicklung bzw. der Raumplanung ableiten lassen.

b) Innovations- und transferorientiertes Handlungsinteresse: Praktiker und Politikberater hingegen erhoffen sich vom "Blick über den Zaun" vor allem Hinweise und Anregungen zur Verbesserung von Regionalpolitik und Regionalplanung. Oder sie wollen nur aus Fehlern anderer lernen und die eigene Situation sozusagen aus exterritorialer Perspektive betrachten. Es werden also solche Politiken, Pläne, Programme oder Instrumente identifiziert, beschrieben und analysiert, die in einer vergleichbaren Region eines anderen Landes erfolgreich waren. Vorgeschlagene Veränderungen in der eigenen Region lassen sich dann durch Hinweise auf Erfolge in anderen Regionen leichter durchsetzen.

c) Politisch motivierte Solidarisierungs- und Mobilisierungsabsichten: Solidarisierungs- und Mobilisierungsbemühungen gegenüber nationalen und internationalen Institutionen bringen Regionen mit gleichen Problemen und Schwierigkeiten (z.B. periphere Regionen, alte Industrieregionen) zusammen. Die Kenntnis von gleichen bzw. ähnlichen Problemen, Schwierigkeiten und Hemmnissen in anderen Regionen schafft Verbündete im Vorfeld der Politik, durch den Hinweis auf "bessere" Programme, Gesetze und Regelungen in anderen Regionen werden nationale Regierungen politisch unter Druck gesetzt. Vergleichende wissenschaftliche Studien liefern die inhaltlichen Grundlagen für gemeinsame Politiken und politische Forderungen.

Anlaß, Erkenntnisinteresse und die Motivation, etwas zu vergleichen, bestimmen also Ziel, Richtung und Methodik von regionalen Vergleichen. Bei der Suche nach vergleichbaren Spuren und Indi-

zien in verschiedenen Ländern spielen dann Zufälligkeiten (Ko
takte, Informationen) eine nicht unwesentliche Rolle, aber au
so banale Dinge wie Sprachfähigkeit und Zeitbudgets.

Der folgende Vergleich, den ich hier vornehme, zielt in erste
Linie darauf ab, die Chancen einer Region gegenüber anderen R
gionen einzuschätzen, also Fakten und Daten zusammenzutragen
und Indizien zu suchen, die Aufschluß über bestehende und zuk
tige Potentiale des Ruhrgebietes geben können. Ich tue dies v
dem Hintergrund der Überlegung, daß die weitere "Internationa
sierung" von Regionen, also deren internationale Verflechtung
im wirtschaftlichen Konkurrenzkampf der Regionen eine Schlüss
rolle einnimmt. Das Erkenntnisinteresse (a) steht dabei durch
im Vordergrund, aber das Handlungsinteresse (b) leitet die Ar
mentation und das Mobilisierungsinteresse (c) bleibt nicht auß
acht.

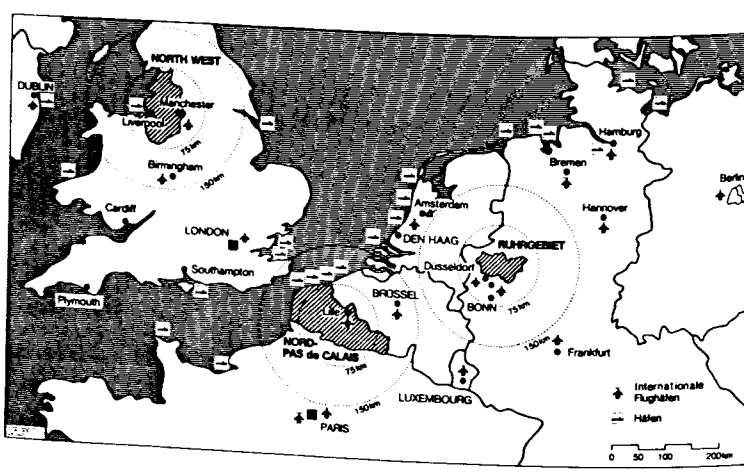


Abb. 1
Die geographische Lage der Regionen Ruhrgebiet (D), North West
(GB) und Nord-Pas de Calais (F) in Nordwesteuropa

3. Das Ruhrgebiet, die Region North West und die Region Nord-Pas de Calais im Vergleich: Einige Fakten und Daten

Die drei Regionen (Abb.1) lassen sich wie folgt kurz beschreiben:

- Das Ruhrgebiet (4.430 km²/5,4 Mio. Einwohner) ist eine Stadtregion, in der die Städte Essen, Duisburg, Bochum und Dortmund dominieren. Die Region ist keine selbständige administrative Einheit. Teile der Region werden jeweils von den Regierungspräsidenten in Arnsberg, Düsseldorf und Münster verwaltet. Der Kommunalverband Ruhrgebiet (KVR), Nachfolgeinstitution des schon legendären Siedlungsverbandes Ruhrkohlebezirk (SVR) nimmt als Kommunalverband von elf kreisfreien Städten und vier Kreisen zwar eine Vielzahl von Aufgaben und Tätigkeiten wahr, doch Wirtschaftsförderung, Umweltschutz und Regionalplanung gehören nicht dazu. Die Verbandsversammlung hat keine politische Macht, auch wenn ihre Mitglieder als Personen nicht ohne politischen Einfluß sind.

- Die Region North West in Großbritannien (7.331 km²/6,6 Mio. Einwohner) ist eine der zehn 'Economic Planning Regions' des Landes, die 1985 eingerichtet wurden. Die Region verfügt weder über eine regionale Verwaltung, noch hat sie ein gewähltes regionales Parlament. Ein regionaler Wirtschaftsrat (Regional Council) hat die Zentralregierung in wirtschaftlichen Angelegenheiten, die diese Region betreffen, 15 Jahre lang beraten, bevor er 1979, in dem Jahr, in dem der erste Merseyside Structure Plan der Öffentlichkeit vorgestellt wurde, wieder aufgelöst wurde. Seitdem ist eine zunehmende Konzentration von politischer und wirtschaftlicher Macht bei der Regierung in London zu beobachten. Höhepunkte dieser neuen Zentralisierung waren die Ernennung eines Ministers für Merseyside (1980) und die Auflösung des Merseyside County Council (1986).

  Neben den beiden Großstädten Liverpool und Manchester und zahlreichen Klein- und Mittelstädten befinden sich drei neue Städte (Runcorn, Warrington, Skelmersdale) in dieser stark verstädterten Region, die nur in ihren südlichen und nördlichen Teilen noch sehr ländlichen Charakter hat.

- Die Region Nord-Pas de Calais in Frankreich (12.400 km²/3,9 Mio. Einwohner) ist eine der Regionen Frankreichs, die seit 1972, im Zusammenhang mit der Dezentralisierungspolitik der nationalen Regierung, als öffentlich-rechtliche Gebiets-Körperschaften etabliert wurden, und die seitdem einige administrative, finanzielle und politische Rechte der Selbstverwaltung haben. Das Regionalparlament (Conseil Régional) und ein Wirtschafts- und Sozialausschuß mit beratender Funktion sind die politisch relevanten Institutionen der Region. Bedeutende regionalpolitische Entscheidungen können jedoch nur in Übereinstimmung mit der nationalen Regierung getroffen werden.

  Abgesehen von den dicht besiedelten industriellen Zentren Valenciennes, Douai, Tourcoing und Roubaix, den Hafenstädten Boulogne, Calais und Dunkerque sowie der regionalen Hauptstadt Lille, ist die Region Nord-Pas de Calais noch sehr stark landwirtschaftlich ausgerichtet.

Abb. 2
Das Ruhrgebiet

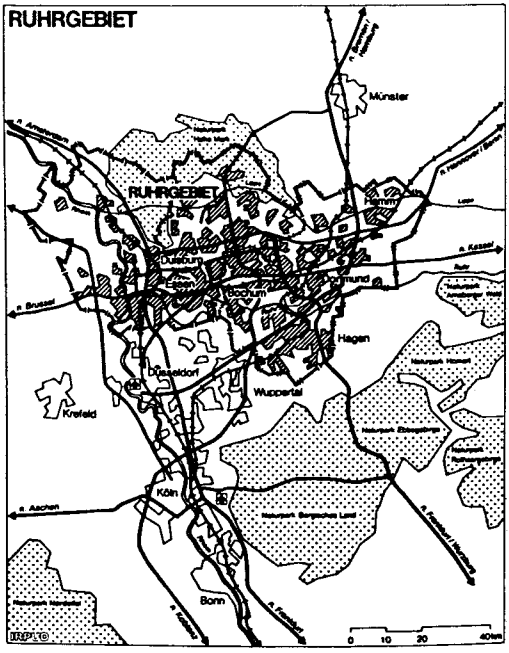


Abb. 3
Die Region
North West
in Großbritannien

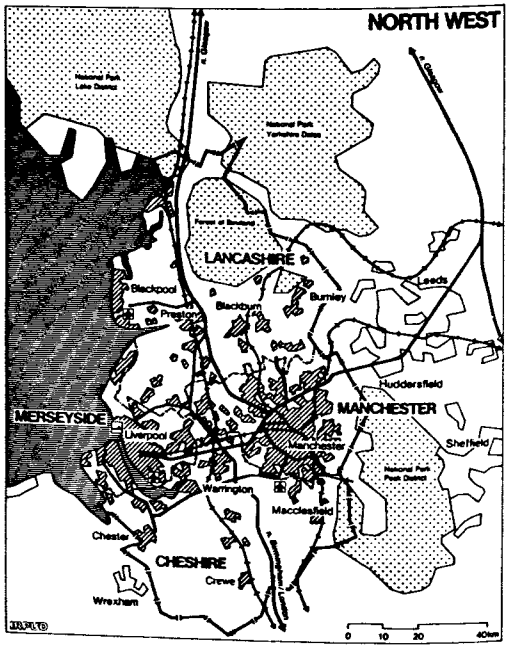
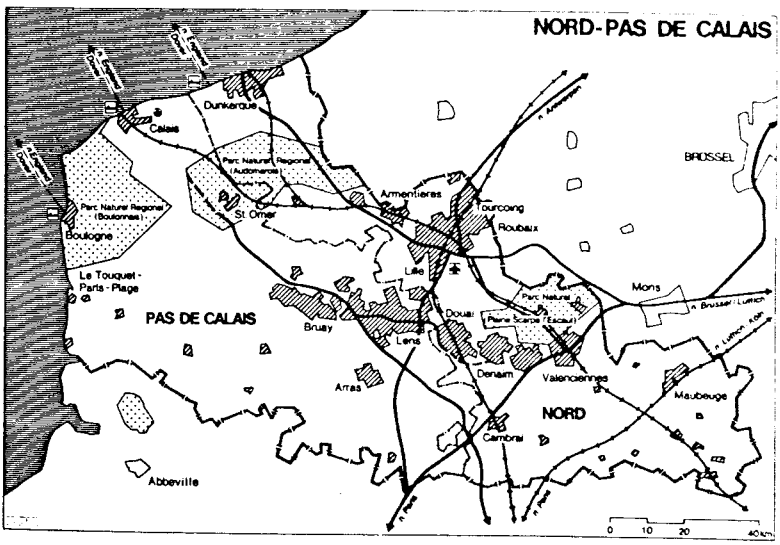


Abb. 4 Die Region Nord-Pas de Calais in Frankreich



Es gibt nur wenige, exakt vergleichbare statistische Daten über diese drei Regionen, denn das Ruhrgebiet gilt nicht als "europäische" Region. In der Statistik der Europäischen Gemeinschaft tauchen nur die Regierungsbezirke Arnsberg, Düsseldorf und Münster auf. Also muß für das Ruhrgebiet die Statistik des KVR herhalten, deren Zahlen wiederum nur bedingt mit denen der EG vergleichbar sind. Einige Daten sind in Tabelle 1 zusammengetragen: Diese Zahlen zeigen, daß die drei Regionen große Unterschiede, aber auch manche Gemeinsamkeiten aufweisen. Weitere Anhaltspunkte für den Vergleich der drei Regionen geben die Zahlen des Dritten Periodischen Berichtes der Kommission der Europäischen Gemeinschaften (Tab. 2 bis 6).

Tab. 1:
Das Ruhrgebiet (D) und die Regionen North West (GB) und Nord-Pas de Calais (F) im Vergleich

Indikator / Region	Ruhrgebiet (D)	North West (GB)	Nord-Pas de Calais (F)
• Fläche	4.432 km²	7.331 km²	12.400 km²
• Bevölkerung (absolut)			
1961	5,7 Mio	6,4 Mio	3,7 Mio (1962)
1981	5,4 Mio	6,6 Mio	3,9 Mio (1982)
• Anteil der Bevölkerung der Region an der Gesamtbevölkerung des Landes	8 %	12 %	7 %
• Zunahme/Abnahme	-0,3 %	+ 1,0 %	+ 0,3 %
1961-1971	-0,3 %	+ 1,0 %	+ 0,3 %
1971-1981	-5,0 %	0,0 %	+ 0,3 %
• Gemeindestruktur			
- Zahl der Städte/Gemeinden	53	33	1.550
- Städte mit mehr als 100.000 Einwohnern	13	4	8
• Arbeitslosigkeit (1986)	15,2 %	17 %	15,4 %
• Erwerbstätigkeit (1985)			
- Landwirtschaft	1,3 %	1,2 %	5,3 %
- Industrie	49,8 %	36,3 %	39,4 %
- Handel/Dienstleistungen	48,8 %	60,7 %	55,2 %
• Hauptverwaltungen der Industrie (250 größte Unternehmen Europas im Jahre 1975)	14	2	-

Quellen: Statistiken und Studien der jeweiligen Regionen

Tab.2:
Indikatoren der regionalen Entwicklung (1985): I Bevölkerung

Indikator / Region	Anteil der 14-64jährigen an der Bevölkerung	Erwerbsquote	Entwicklung der Erwerbspersonen 1985 - 1990 (EG = 100)
■ Bundesrepublik Deutschland	70,1	65,7	47,0
• Nordrhein-Westfalen	70,4	61,1	28,0
- Düsseldorf	70,8	62,2	6,0
- Münster	70,2	58,0	78,0
- Arnsberg	70,2	60,0	21,0
- Ruhrgebiet (2)	66,4	?	?
• Stuttgart (zum Vergleich)	71,6	68,6	65,0
■ Frankreich	64,5	66,7	116,0
• Nord-Pas de Calais	65,4	58,9	182,0
• Ile de France (zum Vergleich)	70,5	70,9	69,0
■ Großbritannien	66,4	73,1	38,0
• North West	66,4	72,7	45,0
- Greater Manchester	?	?	47,0
- Merseyside	?	?	36,0
• South East (zum Vergleich)	66,5	76,1	21,0
■ Europa (10)	67,3	65,1	92,0
□ Europa (12)	65,7	63,9	100,0

Quellen: (1) Kommission der Europäischen Gemeinschaften (Hrsg.): Dritter Periodischer Bericht der Kommission über die sozio-ökonomische Lage und Entwicklung der Regionen in der Gemeinschaft (KOM (87) 230 endg.), Brüssel 1987

(2) Ruhrgebiet: Kommunalverband Ruhrgebiet (Hrsg.): Städte und Kreisstatistik Ruhrgebiet 1986, Essen 1986 (Anteil der 18-64jährigen)

(REPRO)

Tab.3:
Indikatoren der regionalen Entwicklung (1985): II Erwerbstätige

Indikator / Region	Erwerbstätige (in %) Landwirtschaft	Industrie	Dienstleistungen
Bundesrepublik Deutschland	5,2	41,0	53,8
• Nordrhein-Westfalen	3,0	43,9	53,1
- Düsseldorf	1,8	44,1	54,1
- Münster	6,9	42,8	50,3
- Arnsberg	3,0	45,3	51,1
- Ruhrgebiet (2)	1,3	49,8	48,8
• Stuttgart (zum Vergleich)	5,8	49,5	44,7
Frankreich	8,1	32,3	59,2
• Nord-Pas de Calais	5,3	39,4	55.2
• Ile de France (zum Vergleich)	0,5	29,2	70,0
Großbritannien	2,3	34,1	61,9
• North West	1,2	36,3	60,7
- Greater Manchester	?	?	?
- Merseyside	?	?	?
• South East (zum Vergleich)	1,2	29,6	68,0
Europa (10)	7,1	34,5	57,9
Europa (12)	8,6	34,3	57,2

Quellen: (1) Kommission der Europäischen Gemeinschaften (Hrsg.): Dritter Periodischer Bericht der Kommission über die sozio-ökonomische Lage und Entwicklung der Regionen in der Gemeinschaft (KOM (87) 230 endg.), Brüssel 1987

(2) Ruhrgebiet: Kommunalverband Ruhrgebiet (Hrsg.): Städte und Kreisstatistik Ruhrgebiet 1986, Essen 1986

Tab. 4:
Indikatoren der regionalen Entwicklung (1985): III Arbeitslose

Region / Indikator	absolut 1986	Arbeitslosenquote 1981-1985 (EG = 100)
■ Bundesrepublik Deutschland	7,1	62
• Nordrhein-Westfalen	9,1	76
- Düsseldorf	9,1	76
- Münster	10,1	80
- Arnsberg	9,9	82
- Ruhrgebiet (2)	14,4	?
• Stuttgart (zum Vergleich)	4,0	38
■ Frankreich	10,1	86
• Nord-Pas de Calais	12,9	111
• Ile de France (zum Vergleich)	8,1	67
■ Großbritannien	12,0	115
o North West	14,5	141
- Greater Manchester	14,0	136
- Merseyside	19,1	189
o South East (zum Vergleich)	9,1	84
■ Europa (10)	9,7	90
□ Europa (12)	10,8	100

Quellen: (1) Kommission der Europäischen Gemeinschaften (Hrsg.): Dritter Periodischer Bericht der Kommission über die sozio-ökonomische Lage und Entwicklung der Regionen in der Gemeinschaft (KOM (87) 230 endg.), Brüssel 1987

(2) Ruhrgebiet: Kommunalverband Ruhrgebiet (Hrsg.): Städte und Kreisstatistik Ruhrgebiet 1986, Essen 1986

Tab. 5:
Indikatoren der regionalen Entwicklung (1985):
IV Bruttoinlandsprodukt (BIP) und synthetischer Index

Region \ Indikator	BIP/Einw. in KKS	BIP/Erwerbst. in ECU	synthetischer Index*
■ Bundesrepublik Deutschland	117	123	131
• Nordrhein-Westfalen	115	128	126
- Düsseldorf	128	136	136
- Münster	101	127	111
- Arnsberg	106	122	113
- Ruhrgebiet (2)	?	?	?
• Stuttgart (zum Vergleich)	134	125	161
■ Frankreich	112	119	116
• Nord-Pas de Calais	94	117	97
• Ile de France (zum Vergleich)	163	145	152
■ Großbritannien	104	94	100
• North West	103	95	93
- Greater Manchester	105	93	93
- Merseyside	96	94	75
• South East (zum Vergleich)	119	97	122
■ Europa (10)	105	105	-
□ Europa (12)	100	100	100

Quellen: (1) Kommission der Europäischen Gemeinschaften (Hrsg.): Dritter Periodischer Bericht der Kommission über die sozio-ökonomische Lage und Entwicklung der Regionen in der Gemeinschaft (KOM (87) 230 endg.), Brüssel 1987

(2) Ruhrgebiet: Kommunalverband Ruhrgebiet (Hrsg.): Städte und Kreisstatistik Ruhrgebiet 1986, Essen 1986

Anmerkung: Die berücksichtigten Variablen und Gewichtungen sind: BIP/Einwohner (in KKS): 25 %; BIP je Erwerbstätigen (in ECU): 25 %; Arbeitslosigkeit und Unterbeschäftigung: 40 %; Entwicklung des Arbeitskräfteangebots bis 1990: 10 %.

Tab. 6:
Indikatoren der regionalen Entwicklung (1985): V Infrastruktur

Region / Indikator	kumulative Infrastrukturausstattung in den Jahren 1970 / 1974	kumulative Infrastrukturausstattung in den Jahren 1975 / 1980
■ Bundesrepublik Deutschland		
• Nordrhein-Westfalen		
- Düsseldorf	79,11	82,72
- Münster	57,08	65,35
- Dortmund/Siegen (Arnsberg)	70,41	76,53
- Essen (Ruhrgebiet)	76,84	86,81
• Oberrhein-Nordschwarzwald (Stuttgart) (zum Vergleich)	66,21	73,02
■ Frankreich		
• Nord-Pas de Calais	35,13	48,52
• Ile de France (zum Vergleich)	84,33	73,60
■ Großbritannien		
• North West	40,01	54,60
- Greater Manchester	?	?
- Merseyside	?	?
• South East (zum Vergleich)	42,55	55,57

Anmerkung: Es handelt sich jeweils um kumulative Werte der regionalen Infrastrukturausstattung, die aus qualitativen Angaben (niedrig, mittel, hoch) zu den Bereichen Verkehr, Kommunikation, Energie, Wasser, Umwelt, Gesundheitswesen, besondere städtische Infrastruktur, Sport und Freizeit, soziale Einrichtungen und Kultur ermittelt wurden. Je höher ein Wert, desto besser ist die Infrastrukturausstattung (bester Wert in der EG: Nord-Holland = 100)

Quelle: BIEL, D./Infrastructure Study Group (1986): The Contribution of Infrastructure to Regional Development, Commission of European Communities, Brussels 1986

4. Regionale Hemmnisse der Umstrukturierung in alten Industrieregionen

Die notwendige Umstrukturierung in diesen drei alten Industrieregionen ist durch Faktoren erschwert, die sich trotz vieler kultureller und struktureller Unterschiede in vielem gleichen. Diese Hemmnisse der Umstrukturierung sind:

- Das jeweilige nationale Image der Regionen ist (zu Recht oder zu Unrecht) sehr schlecht. Obwohl Bezeichnungen wie 'Kohlenpott' und 'Ruß-Land' (Ruhrgebiet) oder 'Pays Noir' (Bassin Minier /Valenciennes) mehr die Vergangenheit als die Gegenwart bezeichnen, ist es schwer, die jeweiligen nationalen und gelegentlich - wie im Fall Liverpool - auch die internationalen Vorurteile aus der Welt zu schaffen.

- In allen drei Regionen sinkt inzwischen die Bevölkerung absolut und im Vergleich zu anderen (Wachstums-) Regionen im Lande. Überalterung der Bevölkerung und erheblicher Rückgang der Geburten sind die Folge. In North West und im Ruhrgebiet ganz beträchtlich, in Nord-Pas de Calais vor allem im Bassin Minier.

- Die technische Infrastruktur (Wasser- und Abwassernetze, Straßen, Brücken etc.) ist, wenn auch innerhalb der Region sehr unterschiedlich, in keinem guten Zustand.

- Die Arbeitslosenzahlen in den drei Regionen sind mit die höchsten in den jeweiligen Ländern. Sie sind hier oft doppelt so hoch wie in den modernen Industrie- und Dienstleistungsregionen.

- Im Vergleich zu den Wachstumsregionen München oder Stuttgart in der Bundesrepublik Deutschland, Toulouse, Grenoble oder Nizza in Frankreich und zum gesamten Südosten von England haben alle drei Regionen Bedeutungsverluste hinnehmen müssen (Süd-Nord-Gefälle).
  Umwelthypotheken, industrielle Monostrukturen oder die Macht der Gewerkschaften sind dafür ebenso verantwortlich wie der Verlust der technologischen Führungsfunktion (vor allem im Militärbereich).

- Es gibt vielerlei mündliche und schriftliche Hinweise darauf, daß die Mehrheit der Bevölkerung in diesen drei - wie auch in anderen alten Industrieregionen - sehr wertkonservativ und innovationsfeindlich ist, daß sie kleinstädtische Lebensformen bevorzugt und nicht bereit ist, Risiken - welcher Art auch immer - einzugehen.

- Regionale Tradition und Bevölkerungsstrukturen sind die Gründe dafür, daß es in den drei Regionen seit Jahrzehnten relativ wenig politische Veränderung gegeben hat. Sozialdemokraten oder Sozialisten beherrschen traditionell die kommunalen Räte, die selten gezwungen sind, getroffene Entscheidungen gegenüber der breiten Öffentlichkeit zu rechtfertigen.

- Starke Einzelgewerkschaften (die IGBE und die IG-METALL im Ruhrgebiet, die CGT in der Region Nord-Pas de Calais oder die Gesellschaft der Dockarbeiter in Merseyside) sind nicht ohne Einfluß auf politische und wirtschaftliche Entscheidungen in der Region. Für innovative Unternehmen von Klein- und Mittelbetrieben ist die regionale Macht der Gewerkschaften jedenfalls ein negativer Faktor.

- In allen drei Regionen stimmen die derzeitigen politischen Machtverhältnisse nicht mit denen auf der nationalen Ebene überein. Dies wirkt sich auf vielerlei Art und Weise negativ für diese Regionen aus, insbesondere wenn es darum geht, die notwendige nationale Hilfe zur Umstrukturierung der regionalen Wirtschaft und zur Abfederung der sozialen Folgelasten einzuwerben.

- Ob Türken oder Jugoslawen im Ruhrgebiet, Nordafrikaner in Nord-Pas de Calais oder Zuwanderer aus ehemaligen Kolonien Englands, die Zahl der Ausländer ist in den drei Regionen sehr hoch. Arbeitslosigkeit, Diskriminierung und slumartige Wohnquartiere sind dabei nur einige der damit verbundenen negativen Erscheinungsformen.

- Aufgrund ihrer geschichtlichen Entwicklung weisen die drei Regionen erhebliche frühindustrielle 'Altlasten' auf (Bodenverseuchung, Halden, Industriebrachen, ungenutzte Eisenbahntrassen etc.), die nur mit hohem finanziellen Aufwand zu beseitigen sind.

- Eine ungeplante und ungeordnete Siedlungsstruktur mit nur wenigen visuellen ästhetischen Höhepunkten macht alle drei Regionen zu wenig attraktiven Stadtlandschaften, für die Bewohner wie für Besucher.

Natürlich gibt es daneben auch zahlreiche Unterschiede, so beispielsweise, was die Selbstverwaltungsrechte und -funktionen von Kommunen anbelangt, die Bildungstradition und die Verfügbarkeit von Grund und Boden. Auch die endogenen Potentiale sind sehr unterschiedlich, an denen Umstrukturierungsstrategien ansetzen können und die die relativen Chancen der Regionen im internationalen Wettbewerb untereinander bestimmen.

5. Die Chancen des Ruhrgebietes

Die Chancen, die das Ruhrgebiet gegenüber North West England und Nord-Pas de Calais hat, möchte ich anhand von sieben Kriterien abschätzen:

- Internationale und nationale Erreichbarkeit und Zugänglichkeit
- Regionales (endogenes) Wirtschaftspotential
- Bildungs- und Forschungspotential
- Informations- und Kommunikationspotential
- Lebens- und Umweltqualität
- Regionales Kultur- und Freizeitangebot und
- Politische Kultur und regionale Selbstbestimmung.

Betrachtet man diese Kriterien im europäischen Vergleich (vgl. Tab. 7), so hat das Ruhrgebiet sehr gute Chancen, den Strukturwandel schneller zu bewältigen und im internationalen Wettbewerb zwischen den Regionen besser zu bestehen, als die Regionen North West England oder Nord-Pas de Calais. Ich kann dabei nicht ausschließen, daß - was das Ruhrgebiet anbelangt - meine Brille rosa gefärbt und meine Sicht parteilich ist. Die Einschätzung von Kollegen in den beiden anderen Regionen würde vielleicht etwas anders ausfallen.

(1) Erreichbarkeit und Zugänglichkeit

Mit zunehmender internationaler Arbeitsteilung und mit der Realisierung des Binnenmarktes in Europa wird es für Unternehmen und Betriebe in Stadtregionen immer wichtiger, daß sie schnellen und kostengünstigen Zugang zu ihren Märkten haben, aber auch, daß ihre Produktions- und Dienstleistungsstandorte international wie national schnell und bequem erreichbar sind.

Aufgrund seiner zentralen Lage in Nordwesteuropa weist das Ruhrgebiet gegenwärtig wesentlich günstigere internationale Standortbedingungen auf als die Region North West in England oder auch als Nord-Pas de Calais, obwohl gerade diese Region mit dem Bau des Tunnels unter dem Kanal und mit dem Anschluß an das TGV-Netz eine neue Standortqualität erhalten wird. Aus nationaler Sicht hat das Ruhrgebiet noch einige geographische Standortvorteile gegenüber der französischen Region, da es wesentlich näher zum theoretischen Bevölkerungsschwerpunkt liegt als Nord-Pas de Calais. Ebenso wie die Region North West in England ist (vor allem das östliche) Ruhrgebiet attraktiver Standort für Zentrallager und Distributionszentren. Demgegenüber hat Nord-Pas de Calais doch eine sehr periphere Lage innerhalb Frankreichs, obwohl auch diese Region eines der nationalen Zentren des Versandhandels ist.

(2) Regionales Wirtschaftspotential

Das regionale Wirtschaftspotential einer Region setzt sich aus einer Vielzahl von Faktoren zusammen. Schlüsselfaktoren für diesen internationalen Vergleich sind die Zahl der Hauptverwaltungen der Industrie in der Region, das Vorhandensein moderner Mittel- und Kleinbetriebe, eine zukunftsorientierte Produktionsstruktur, das Vorhandensein produktionsorientierter Dienstleistungen, das regionale Arbeitskräftepotential und der Zugang zu regional verfügbarem Kapital.

Tab. 7:
Das Ruhrgebiet (D) und die Regionen North West (GB) und Nord-Pas de Calais (F) im Vergleich:
Chancen einer erfolgreichen Umstrukturierung

FAKTOREN		(D)	(GB)	(F)
(1) ERREICHBARKEIT UND ZUGÄNGLICHKEIT	o international	*	0	+↗
	o national	*	*	-↗
(2) REGIONALES WIRTSCHAFTSPOTENTIAL	o Hauptverwaltungen der Industrie	*	0	-
	o Mittel- und Klein-Kleinbetriebe	-↗	0	0
	o Zukunftsorientierte Produktionsstruktur	0↗	0	0
	o Produktions-orientierte Dienst-leistungen	0↗	0	0
	o Arbeitskräfte-potential	+	+	+
	o Zugang zu regionalem Kapital (Banken)	+	0	0
(3) BILDUNGS- UND FORSCHUNGSPOTENTIAL	o Hochschulen	*	+	0
	o Berufliches Bildungsniveau	+	+	+
(4) INFORMATIONS- UND KOMMUNIKATIONSPOTENTIAL	o Regionale Medien	0	+	0
	o Politische Ver-netzung mit der Regierung (1987)	*(Land) -(Bund)	-	-
(5) LEBENS- UND UMWELTQUALITÄT	o Umweltqualität	0	0	0
	o Lebensqualität (Wohnen)	+	0	0
	o Umweltbewußtsein	+↗	0	-
(6) REGIONALES KULTUR- UND FREIZEITANGEBOT	o Theater/Museen	*↘	+	0
	o Freizeit und Erholung/Sport	+	0	0
(7) POLITISCHE KULTUR UND REGIONALE SELBSTBESTIMMUNG	o Regionale/ kommunale Selbst-bestimmung	+↘	0↘	-↗
	o Public-private Partnership	0↗	0	0

Erläuterung: * sehr gut, + gut, 0 durchschnittlich, - schlecht,
↖ Tendenz nach oben, ↙ Tendenz nach unten

Im Ruhrgebiet haben sehr viel mehr Hauptverwaltungen großer Unternehmen ihren Stammsitz als in den Regionen North West oder Nord-Pas de Calais (vgl. Tab. 1). Wird das nahegelegene und leicht erreichbare Düsseldorf bei dieser Betrachtung zusätzlich berücksichtigt, so werden die Unterschiede zwischen den drei Regionen noch größer.

In allen drei Regionen gibt es zu wenig unabhängige, moderne und leistungsfähige Mittel- und Kleinbetriebe, die spezialisierte neue Produkte und Dienstleistungen für einen internationalen Markt anbieten können. Gerade im Ruhrgebiet ist dies einer der Gründe für die wirtschaftlichen Schwierigkeiten der Region. Doch die Tendenz zeigt auch hier nach oben. Jedenfalls hat ein gewisses Umdenken bereits eingesetzt, das darauf hoffen läßt, daß die 80er Jahre als die zweite Gründerzeit in die Geschichte des Ruhrgebiets eingehen werden. Die entsprechenden Förderinstrumente sind jedenfalls in ausreichender Zahl vorhanden.

Anzeichen deuten darauf hin, daß in allen drei Regionen zukunftsorientierte Produktionsstrukturen entstehen. Durch Technologieparks und Innovationszentren, durch Beratung und finanzielle Förderung versuchen die jeweiligen Verantwortlichen die Umstrukturierung der Industrie zu beschleunigen und die Folgen des Niedergangs traditioneller Branchen in der Region (Kohle, Stahl, Textil, Schiffsbau) zu kompensieren. Die Region North West, die früher von der tiefgreifenden Strukturkrise erfaßt war, hat früher damit begonnen, als das Ruhrgebiet und Nord-Pas de Calais. Die verstärkte Entwicklung von neuen Umwelt- und Transporttechnologien könnte sich mittel- und langfristig sehr positiv für die Produktionsstruktur des Ruhrgebiets auswirken.

Über den nahe gelegenen Bankenstandort Düsseldorf, aber auch aufgrund eines engen Netzes von kapitalkräftigen Stadtsparkassen ist der Zugang zu regionalem Kapital im Ruhrgebiet insgesamt leichter als in den beiden Vergleichsregionen. Jedenfalls ist der Weg nach Frankfurt seltener erforderlich als der nach Paris oder London. Persönliche Kontakte und Beziehungen sind daher vergleichsweise auch weniger bedeutsam.

Alle drei Regionen verfügen gleichermaßen über ein umfangreiches Arbeitskräftepotential. Die Qualifikation vieler Arbeitskräfte ist allerdings noch in sehr starkem Maße an den Erfordernissen traditioneller Branchen ausgerichtet. Die hohe Zahl von Hochschulabsolventen im Ruhrgebiet läßt jedoch erwarten, daß dort die in Zukunft notwendigen Qualifikationen regional verfügbar sind. Aber auch in den beiden anderen Regionen gibt es zahlreiche Maßnahmen zu Neu- bzw. Umqualifizierung des vorhandenen Arbeitskräftepotentials.

Im Ruhrgebiet, wie in Nord-Pas de Calais und in der Region North West, sind höherwertige produktionsorientierte Dienstleistungen bislang nur sehr punktuell vorhanden. Nicht selten ist der Weg nach Düsseldorf, Frankfurt, Paris oder London erforderlich, wenn Spezialisten für Werbung und Management-Beratung gesucht werden, oder wenn internationale Dienste in Anspruch genommen werden müssen.

(3) Bildungs- und Forschungspotential

Mit der Errichtung von fünf neuen Universitäten (Bochum, Dortmund, Essen, Duisburg und Hagen) in den 60er und 70er Jahren ist das Ruhrgebiet zu einer der dichtesten Hochschullandschaften Europas geworden. Mehr als 100.000 Studenten, sowie 6.000 Dozenten und 8.000 nichtwissenschaftliche Beschäftigte sind heute an den Universitäten und Fachhochschulen der Region tätig.

Dies sind weit mehr als in den beiden anderen Regionen, auch wenn die englische Region mit ihren Hochschulzentren in Liverpool und Manchester durchaus eine lange akademische Tradition aufweist. Demgegenüber ist Nord- Pas de Calais durch die lange Zentralisierung aller geistigen Macht in Paris doch sehr ins akademische Abseits geraten. Daran haben auch die Bemühungen um die Förderung der lokalen Universitäten noch nicht sehr viel ändern können, die seit den 60er Jahren dort eingesetzt haben. Auch die Zusammenarbeit zwischen Hochschulen und regionaler Wirtschaft scheint im Ruhrgebiet besser und enger zu sein als in den beiden anderen Industrieregionen.

Was das allgemeine berufliche Bildungsniveau anbelangt, so verfügen alle drei Regionen über annähernd gleichwertige Funktionen und Voraussetzungen, auch wenn das deutsche System der innerbetrieblichen beruflichen Ausbildung im allgemeinen als sehr viel leistungsfähiger gilt als das berufliche Bildungssystem von Frankreich oder Großbritannien.

(4) Informations- und Kommunikationspotential

Aufgrund nationaler und internationaler Konzentrationsprozesse sind Druck-Medien und audio-visuelle Medien in den drei Regionen nur in durchschnittlicher Qualität vertreten. Für den Informationsaustausch zwischen regionalen und nationalen Meinungsträgern jedenfalls spielen sie lediglich eine untergeordnete Rolle.

Das Ruhrgebiet verfügt weder über eine international bedeutsame regionale Tageszeitung noch über ein regionales Fernseh- und Rundfunkprogramm. Während die Region North West mit dem Guardian noch eine Zeitung mit nationaler Wirkung hat, ist auch die in Lille herausgegebene Voix du Nord lediglich eine Zeitung von regionaler Bedeutung.

Auch die politische Vernetzung der Regionen mit den jeweiligen nationalen Regierungen in London, Paris oder Bonn ist seit einigen Jahren nicht sehr eng. Die Regierungsparteien sind mit den Parteien, die gegenwärtig in den Regionen über die Macht verfügen, nicht identisch. Dies erschwert Aushandlungsprozesse um Programme und Projekte. Die Türen, die den persönlichen Zugang zu den Zentren und Instrumenten der politischen Macht, des Kapitals und der Information öffnen, bleiben daher meist verschlossen.

Das Ruhrgebiet hat allerdings einen leichten Vorteil gegenüber den beiden anderen Regionen, da es zumindest auf Landesebene auf offene politische Ohren stößt.

(5) Lebens- und Umweltqualität

Die planlose, meist nur an betrieblichen Gesichtspunkten orientierte Industrialisierung des 19. und 20. Jahrhunderts allen drei Regionen große Hypotheken hinterlassen. Daher ist die Umweltqualität, die heute eine so zentrale Rolle bei Standortentscheidungen von Betrieben und Haushalten spielt, in Teilen dieser Regionen nur sehr durchschnittlich (obwohl sie meist besser ist, als der jeweilige (schlechte) Ruf es vermuten läßt!). Trotzdem ist die individuelle Lebensqualität eines Großteils der Bevölkerung durchaus nicht schlecht. Jedenfalls ist sie nicht schlechter als im jeweiligen Landesdurchschnitt.

Aufgrund des allgemein höheren Lebensstandards und der geringeren Klassenunterschiede in der Bundesrepublik Deutschland haben ärmere Bevölkerungsschichten und Randgruppen vermutlich im Ruhrgebiet noch bessere Lebensbedingungen als in Nord-Pas de Calais oder in der Region North West. Vor allem der allgemeine Wohnstandard ist im Ruhrgebiet in der Regel höher als in Frankreich oder Großbritannien.

Gegenwärtige und zukünftige Bemühungen um die Verbesserung der Umwelt- und Lebensqualität in den drei Regionen hängen sehr stark vom jeweiligen Umweltbewußtsein der regionalen Bevölkerung ab. Auch wenn das Umweltbewußtsein im Ruhrgebiet gegenüber dem der Bevölkerung in anderen Regionen in der Bundesrepublik Deutschland nicht höher ist, so schneidet es im internationalen Vergleich - vor allem gegenüber Nord-Pas de Calais - doch sehr viel besser ab.

(6) Regionales Kultur- und Freizeitangebot

Was die regionale Dichte an Theatern und Museen angeht, so braucht die Kulturlandschaft Ruhrgebiet den Vergleich mit den großen kulturellen Zentren im Lande und im europäischen Ausland nicht zu scheuen.

Die starke kulturelle Zentralisierung der Kultur in Paris bzw. London ist für die Regionen Nord-Pas de Calais und North West sehr nachteilig. Demgegenüber bringt die sehr viel gleichmäßigere Verteilung attraktiver kultureller Zentren von überregionaler Bedeutung für das Ruhrgebiet und seine Bewohner manche Vorteile. Doch dieser Wettbewerbsvorteil droht zu schwinden, weil die Städte im Ruhrgebiet, die in finanzielle Schwierigkeiten geraten sind, auf Druck der Wirtschaft andere Prioritäten setzen.

Was ihr regionales Freizeit- und Erholungspotential angeht, so unterscheiden sich die drei Regionen nicht sehr wesentlich. Regionale Naturparks sind in erreichbarer Nähe, wohnungsnahe Sportanlagen und Erholungseinrichtungen stehen in ausreichender Zahl zur Verfügung. Gegenüber den beiden anderen Regionen dürfte das Ruhrgebiet allerdings über mehr öffentliche, für alle Bevölkerungsschichten zugängliche Freizeitanlagen verfügen.

(7) Politische Kultur und regionale Selbstbestimmung

Unabhängigkeit und Selbständigkeit lokaler Körperschaften sind wesentliche institutionelle Voraussetzungen für eine erfolgreiche regionale Selbstbestimmung. Lokale bzw. regionale Verwaltungen sind dann in der Lage, sich effizient für die Entwicklung ihrer Region einzusetzen, wenn rechtliche, administrative und politische Rahmenbedingungen es ihnen erlauben, die lokalen und regionalen Potentiale eigenverantwortlich zu nutzen und zu fördern.

Die große Tradition kommunaler Selbstverwaltung und Selbstbestimmung in der Bundesrepublik Deutschland und ihre, gegenüber vergleichbaren Kommunen in Großbritannien und Frankreich, relativ größere finanzielle Unabhängigkeit erleichtert es den Städten des Ruhrgebiets, kommunale Wirtschaftsförderung und Stadtentwicklung zu betreiben. Trotzdem sind das Fehlen eines von der Bevölkerung gewählten regionalen Parlamentes und Tendenzen einer neuen Zentralisierung von politischer Macht und wirtschaftlicher Abhängigkeit der Kommunen Faktoren, die die regionale Selbstbestimmung im Ruhrgebiet zunehmend erschweren. Die traditionell starke Zentralisierung in Großbritannien und Frankreich läßt demgegenüber den Regionen Nord-Pas de Calais und North West nur sehr wenig Spielraum für eine eigenständige, endogene Regionalentwicklung. Die Regionen sind daher täglich gezwungen, auf nationaler Ebene zu antichambrieren, um Finanzmittel für einzelne regionale Programme und Projekte einzuwerben. Angesichts der politischen Rahmenbedingungen und der wirtschaftspolitischen Prioritäten der Regierungen ist dies für diese beiden Industrieregionen nicht leicht.

Auch die politische Kultur in einer Region ist für ihre Zukunft sehr entscheidend. Der (Wieder-)Aufstieg der Stadtregion Pittsburgh wird im allgemeinen als ein Erfolg der public-private Partnerschaft bezeichnet, also dem engen Zusammenwirken von öffentlichen und privaten Entscheidungsträgern in einer Region. Das Beispiel Liverpool hat demgegenüber gezeigt, daß sich politische Polarisierung sehr nachteilig für eine Stadtregion auswirken kann.

Das von gemeinsamen Zielen geprägte Zusammenwirken öffentlicher und privater Interessengruppen und Entscheidungsträgern ist daher eine Voraussetzung für eine erfolgreiche Umstrukturierung alter Industrieregionen. Die politische Tradition im Ruhrgebiet und neue Tendenzen lassen erwarten, daß es in dieser Region schneller als in den beiden anderen Regionen zu einer engen regionalen Zusammenarbeit von Wirtschaft und Staat kommt.

Natürlich ist das Ruhrgebiet im Vergleich zu den beiden anderen Regionen insgesamt auch dadurch im Vorteil, daß die Bundesrepublik wirtschaftlich erfolgreicher ist als Frankreich oder Großbritannien. Vieles deutet auch darauf hin, daß die föderative Struktur der Bundesrepublik insgesamt ein Faktor ist, der eine erfolgreiche Regionalentwicklung erleichtert.

Alle alten Industrieregionen, wie die drei, die hier verglichen wurden, haben - vorausgesetzt sie können sich in dem internationalen Wettbewerb behaupten - eine große Chance, den Strukturwandel erfolgreich zu bewältigen.

Die mit hoher Arbeitslosigkeit und sozialer Belastung erkaufte Umstrukturierung alter Industrieregionen setzt jedenfalls innovative und kreative Kräfte frei, die für die langfristige wirtschaftliche Entwicklung von entscheidender Bedeutung sind. Die kostspielige physische Umstrukturierung der Regionen und die notwendigen Maßnahmen zur Verbesserung von Lebensqualität und Umweltbedingungen könnten möglicherweise ähnliche Wirkungen haben wie der Wiederaufbau nach dem Zweiten Weltkrieg in der Bundesrepublik Deutschland. Dies setzt allerdings noch sehr viel größere Anstrengungen auf nationaler Ebene voraus, als sie bislang erfolgt sind. Ohne nationale Politiken zur Abfederung der sozialen Kosten der Umstrukturierung, zur Bewältigung der Umwelt-Altlasten und zur Stabilisierung des regionalen Bildungs- und Forschungspotentials wird die Umstrukturierung nicht gelingen können. Die öffentliche Hand wie der private Sektor werden sich die Kosten der entsprechenden Programme teilen müssen. Der Aufstieg der Stadt Pittsburgh und die Renaissance des Rostgürtels im Nord-Osten der Vereinigten Staaten belegen dies sehr deutlich.

Es besteht kein Zweifel, daß vor allem eine offensive Internationalisierung alter Industrieregionen für ihr Überleben im weltweiten Wettbewerb entscheidend sein wird. Zwei der drei Regionen North West England und Nord-Pas de Calais setzen auch sehr stark darauf. Das Ruhrgebiet tut sich da noch sehr schwer. Es geht also um ein internationales Profil, ein internationales Image, das die Region mit einem Paket von Produkten und Dienstleistungen positiv identifiziert. Dazu sind Kohlezechen, Stahlwerke, Schiffdocks, Kohle- und Atomkraftwerke, Webereien nicht mehr geeignet, bzw. nur dann, wenn sie als Bestandteil des Pakets erforderlich sind. Das Image des 'Erfolgs' ist dabei ebenso entscheidend wie das Wissen um die Qualität allgemeiner Lebens- und Arbeitsbedingungen.

(Es ist sehr bezeichnend, daß "Tatort" im Ruhrgebiet und "Kir Royal" in München spielen. Es sind auch "Denver" und "Dallas", und nicht Milwaukee und Buffalo, die noch immer Millionen an den Fernsehschirm locken!)

Daß Kultur- und Freizeitangebote für Beschäftigte und Unternehmen eine zunehmend wichtige Rolle spielen, ebenso wie auch allgemeiner Bildungsstand und Forschungs- und Entwicklungspotentiale, ist inzwischen hinreichend bekannt. Es sind im Grunde die alten Standortfaktoren, nur auf einer qualitativ höheren Stufe, sowie eine stärkere internationale Vernetzung und die größere Bedeutung der Lebens- und Umweltqualität für Beschäftigte wie für Unternehmer, die für die Wirtschaft wichtig sind.

Natürlich ist das Ruhrgebiet im Vergleich zu den beiden anderen Regionen insgesamt dadurch im Vorteil, daß die Bundesrepublik wirtschaftlich stärker ist als Frankreich oder Großbritannien.

6. Ausblick

Ich habe versucht, nachzuweisen, daß das Ruhrgebiet gegenüber alten Industrieregionen in anderen Ländern Europas die besseren Chancen hat, die wirtschaftlichen, sozialen und räumlichen Folgewirkungen des Strukturwandels erfolgreich zu bewältigen. Dies bedeutet noch lange nicht, daß das Ruhrgebiet auch im regionalen Wettbewerb mit anderen modernen Industrieregionen in der Bundesrepublik Deutschland, beispielsweise mit der Stadtregion München oder Stuttgart, besser abschneidet. Es ist allerdings nicht auszuschließen, daß die wirtschaftlichen, regionalen und räumlichen Probleme des Ruhrgebietes eines Tages auch diese Regionen erreichen werden und daß sie dort Umstrukturierungsprozesse erforderlich machen, wie sie das Ruhrgebiet gegenwärtig erfährt. Dann kann der derzeitige Abstand zwischen diesen Regionen wieder kleiner werden.

Ein weiterer Aspekt der Umstrukturierung alter Industrieregionen ist bei diesem Vergleich bislang nicht behandelt worden. Es gibt Anhaltspunkte dafür, daß die erfolgreiche Umstrukturierung von alten Industrieregionen mit einer Reihe von negativen Folgewirkungen bezahlt werden muß, die gerne verdrängt werden:

Die wirtschaftliche Gesundung wird ohne Zweifel räumlich differenziert verlaufen. Es ist damit zu rechnen, daß die getroffenen Maßnahmen einer innovationsorientierten Wirtschaftsförderung zumindest kurz- und mittelfristig zu neuen sozialen und räumlichen interregionalen Disparitäten in alten Industrieregionen führen. Es wird städtische Bereiche geben, denen Politiker, Planer und Wirtschaftsförderer große Aufmerksamkeit schenken werden, weil sie für die Durchsetzung der städtischen Entwicklungspolitik wichtig sind: die neuen Industrie- und Gewerbegebiete, die Wohnquartiere der Mittel- und Oberklasse und deren stadtnahe Freizeit- und Erholungsräume oder die gepflegten Einkaufsstraßen der Innenstädte.

Andere städtische Bereiche wiederum werden vernachlässigt, entweder weil die Kosten für ihre Erneuerung so hoch sind, oder weil private Investitionen dort nicht erfolgen und auch nicht dorthin zu lenken sind.
Die neue Armut einzelner städtischer Bevölkerungsgruppen, heruntergekommene Wohnquartiere, Vandalismus und eine hohe Arbeitslosigkeit sorgen dann dafür, daß die sozialen, wirtschaftlichen und räumlichen Disparitäten schnell im Stadtbild sichtbar werden. Der Teufelskreis beginnt, es sei denn, staatliche Intervention kann durch besonders hohe Investitionen den Niedergang aufhalten und ihm entgegenwirken.

Die erfolgreiche Umstrukturierung alter Industrieregionen in Europa wird schließlich auch nicht ohne Folgen für diejenigen peripheren ländlichen Regionen in den jeweiligen Ländern bleiben, die nicht über ein hohes Freizeit- und Tourismuspotential verfügen. Die mit politischem Druck durchgesetzten staatlichen Unterstützungsmaßnahmen für alte Industrieregionen werden finanzielle Mittel dort binden, die damit anderen Regionen entzogen werden.

Die erfolgreiche Umstrukturierung alter Industrieregionen in Europa wird schließlich auch nicht ohne Folgen für diejenigen peripheren ländlichen Regionen in den jeweiligen Ländern bleiben, die nicht über ein hohes Freizeit- und Tourismuspotential verfügen. Die mit politischem Druck durchgesetzten staatlichen Unterstützungsmaßnahmen für alte Industrieregionen werden finanzielle Mittel dort binden, die damit anderen Regionen entzogen werden.

"Verlierer" in der Bundesrepublik Deutschland werden das Emsland und die Oberpfalz sein, werden Nordirland, die Normandie oder Anatolien sein und natürlich auch die noch unterentwickelten Länder der Dritten Welt.

Peter Lampe

Städtebauliche Chancen der Schrumpfung altindustrialisierter Regionen

lerung	Seite
Sozio-ökonomische Daten der Schrumpfung alter Industrieregionen am Beispiel Hattingen	60
Entwicklungstendenzen der Schrumpfung alter Industrieregionen	62
Unterschiedliche Auswirkungen der genannten Entwicklungstendenzen	63
Erklärungen, Analysen und Ratschläge	65
Umwandlung der Probleme der gegenwärtigen Entwicklungsbedingungen in Vorteile	67
Verdeutlichung der These an Beispielen	68
Ressource "Boden"	69
Chancen der Selbsthilfe	77
Wohnungspolitische Aufgaben	78
Infrastruktur	79
Wie sollen Handlungskonzepte aussehen?	80

Peter L a m p e

Städtebauliche Chancen der Schrumpfung altindustrialisierter Regionen

1. Die sozio-ökonomischen Daten der Schrumpfung alter Industrieregionen sind bekannt. Was dies für eine mittelgroße Stadt bedeuten mag, verdeutlicht das Beispiel Hattingen.

Hattingen ist eine kreisangehörige Mittelstadt mit rd. 59.000 Einwohnern. Sie liegt im Ennepe-Ruhr-Kreis im südlichen Randbereich des Ruhrgebietes unmittelbar angrenzend an die Ballungsräume Bochum und Essen.

Laut Gebietsentwicklungsplan weist Hattingen innerhalb des Kreises noch die größte Montanabhängigkeit auf. Im März 1985 hatte Hattingen rd. 15.500 Beschäftigte insgesamt, wovon allein im produzierenden Gewerbe rd. 9.200 = 60 % beschäftigt waren. Davon waren allein bei der Heinrichshütte rd. 5.500 tätig. Dies entspricht 35 % aller Beschäftigten bzw. 60 % der im produzierenden Gewerbe tätigen Arbeitnehmer.

Schon seit Mitte der 60er Jahre verzeichnet Hattingen einen ständigen Rückgang in der Beschäftigung (1970 rd. 22.000, 1981 rd. 20.500, 1984 rd. 15.000). Von 1970 bis 1984 nahm die Anzahl der Beschäftigten um rd. 30 % ab. Dementsprechend ist die Arbeits-

losenquote von 0,6 % im Jahre 1970 kontinuierlich gestiegen und liegt im März 1987 bei 15,3 %.

Die Belegschaft der Henrichshütte ist ebenfalls von rd. 10.100 Beschäftigten im Jahre 1961 gegenüber 8.600 Beschäftigten im Jahre 1975 auf rd. 5.200 im Jahre 1986 gesunken. Von 1961 bis 1986 entspricht dies einem Rückgang von rd. 50 %. Aber immer noch stellt die Henrichshütte mit rd. 5.200 Beschäftigten rd. 35 % aller Arbeitsplätze in Hattingen.

Wenn Jetzt die Firma Thyssen - wie geplant - kurzfristig mindestens 2.900 Arbeitsplätze freisetzt, ergibt sich folgende, zum Teil dramatische Entwicklung:

- Die Anzahl der Beschäftigten im Bereich der Stadt Hattingen sinkt von 15.200 auf 12.300 (Rückgang rd. 20 %).

- Die Anzahl der Arbeitslosen steigt von 3.080 auf 5.980 (Anstieg um rd. 95 %). Die Arbeitslosenquote von derzeit 15,3 % erhöht sich auf 29,7 %.

- Nach Ermittlung des südwestfälischen Einzelhandelsverbandes ist ein Rückgang der Kaufkraft zu erwarten. Aufgrund vorliegender Schätzungen geht man davon aus, daß pro Arbeitsplatz im Stahlbereich und pro Jahr 7.000,-- DM an Kaufkraft anzusetzen sind. Bei 2.900 Arbeitsplätzen

bedeutet dies einen Rückgang in der Kaufkraft von rd. 20 Mio DM.

- Darüber hinaus muß gesehen werden, daß aufgrund der Freisetzung von 2.900 Arbeitenden im Bereich der Henrichshütte andere Arbeitsplätze in der Zulieferung und im Handel gefährdet sind. Nach Untersuchungen des RWI zieht ein Arbeitsplatz in der Stahlindustrie 1,76 Arbeitsplätze in anderen Bereichen nach sich. Bei 2.900 Arbeitnehmern im Bereich der Henrichshütte wären dies rd. 5.100 weitere Arbeitsplätze als Folge, wobei sich dies natürlich nicht nur auf Hattingen alleine bezieht.

2. Generell sind folgende Entwicklungstendenzen der Schrumpfung alter Industrieregionen festzustellen:

- Die industriellen Arbeitsplätze haben sich in den letzten 20 Jahren mehr als halbiert. Dieser Trend wird sich fortsetzen.

- Der Anstieg von Arbeitsplätzen im Dienstleistungsbereich wird die vorgenannte Tendenz nicht kompensieren. Städtebaulich kommt hinzu, daß sich neue Arbeitsplätze im Dienstleistungsbereich nicht nur in den Innenstädten, sondern vorrangig in den Rand- und Außenbereichen der Städte verorten. Dies bedeutet, daß die Innenstädte und Stadtteilzentren ihre Attraktivität als Einkaufs- und

Dienstleistungszentren verlieren.

- Arbeitszeitverkürzung, Vorruhestand und Arbeitslosigkeit führt zu einer Entkoppelung von Zeitraum und Produktion.

- Die demographische Entwicklung ist mit einer dramatischen Verschiebung im Altersaufbau der Bevölkerung verbunden.

- Im Bereich des Ausbaus der Kommunalen Infrastruktur zeichnen sich Sättigungstendenzen ab. Hinzu kommt, daß aufgrund der Lage der Kommunalen Haushalte und veränderten Nachfrageverhaltens der Bevölkerung zahlreiche Infrastruktureinrichtungen, ja ganze Infrastruktursysteme nicht mehr kostendeckend bewirtschaftet werden können und von der Schließung bedroht sind.

- Werthaltungen und Lebensziele haben sich verändert, ebenso das Verhältnis zur Umwelt und zur Natur. Selbsthilfe und Nachbarschaften spielen im gesellschaftlichen Leben wieder eine größere Rolle.

- Bedeutsam als Rahmenbedingung für die Entwicklung altindustrialisierter Regionen ist schließlich die Entwicklung der öffentlichen Haushalte bei den Kommunen und beim Land.

3. Die genannten Entwicklungstendenzen werden sich regional unterschiedlich auswirken. Dies macht die Formulierung einheitlicher regional-

politischer Strategien zumindest schwierig:

- Die strukturellen und organisatorischen Voraussetzungen für eine rechtzeitige Anpassung an veränderte wirtschaftliche, soziale und technologische Verhältnisse waren und sind in den altindustrialisierten Regionen nicht günstig.

- Der Abbau von Arbeitsplätzen verläuft hier viel schneller als die Anpassung aufgrund der demographischen Entwicklung. So wird das Erwerbspotential hier dauerhaft erheblich über den angebotenen Beschäftigungsmöglichkeiten liegen. Lang anhaltende hohe strukturelle Arbeitslosigkeit ist die Folge.

- Geschmälerte private Einkommen und Einnahmeausfälle der Kommunalen Haushalte lassen die Binnennachfrage in den Regionen schrumpfen.

- In der Verteilung des Raumes hat der Freiraum in den Verdichtungsgebieten überwiegend verlustreiche Niederlagen erlitten. Direkt abhängig von Regionsgröße und Siedlungsdichte ist wiederum das Ausmaß der Umweltbelastung. Strukturell bedeutet dies einen erheblichen Standortnachteil der altindustrialisierten Regionen im Verteilungskampf um neue Arbeitsplätze.

- Die steigende Überalterung der Bevölkerung wird sich unterschiedlich auf verschiedene Stadttypen auswirken. In schrumpfenden Regionen wird es zu einer Konzentration von sozial benachteiligten Bevölkerungsgruppen in alten, problematischen Stadtteilen kommen.

- Auch die bereits angesprochene Entkoppelung von Raum, Zeit und Produktion wird zu regional unterschiedlichen Verwerfungen führen. Arbeitszeitverkürzung, Kurzarbeit, Arbeitslosigkeit, Vorruhestand verändern die Struktur unserer Arbeitsgesellschaft und führen zu veränderten Anforderungen an unsere Städte. Transfereinkommen bestimmen zunehmend die Einkommensstruktur. Es wird mehr informelle und mehr Schwarzarbeit geben.

- Innerhalb dieses Szenarios haftet alten Industrieregionen zunehmend ein "Verlierer-Image" an. Hinzu kommt, daß andere Regionen, die sich mit diesen Gebieten in einer Standortkonkurrenz befinden, dieses Negativ-Image kultivieren. Dies nagt zunehmend an dem massenpsychologischen Selbstbewußtsein von Regionen.

4. Es gibt viele Erklärungen, Analysen und Ratschläge zur Überwindung dieser Situation. Bei den regionalwirtschaftlichen Analysen kommt meines Erachtens dabei die historische Betrachtungsweise, die Zeitachse, zu kurz.

Wir sprechen ja von alten Industrieregionen, also von einem Lebenszyklus. Produkte haben solche Zyklen, Unternehmen, warum also nicht auch Industrieregionen. Dies würde dann zumindest die etwas schadenfrohe Perspektive eröffnen, daß auch andere Regionen, die sich jetzt noch in einer Wachstumsphase befinden, insbesondere der disurbane Raum ebenfalls in der Zukunft von einem Niedergang bedroht ist. Hier gibt es ja durchaus ernstzunehmende Prognosen.

Nun kann diese Analyse allerdings nicht eine Strategie rechtfertigen, alte Industrieregionen schließlich sterben zu lassen. Als Fazit ist daraus vielmehr ein strategischer Ansatz zu entwickeln, alte Industrieregionen wieder jung zu machen. Dies braucht ein Bündel von Maßnahmen, Zeit und Geld.

Stadtentwicklungspolitik hatte und hat innerhalb dieses strategischen Ansatzes einen festen Platz. Dies zeigt ein Blick in das Aktionsprogramm Ruhr, dem letzten integrativen Programm-Versuch.

Wenn es allerdings konkret um die Ausgestaltung von Städtebaupolitik als Revitalisierungsstrategie der Industrieregionen geht, so scheiden sich noch oft die Geister, und auch die Regionalforschung gibt uns hier keine einheitliche Auskunft. So haben sich die Ziele der Stadtentwicklungspolitik auch in den Großstädten der altindustrialisierten Regionen trotz eines intensiven Förderangebotes der erhaltenden Stadterneuerung, der Wohnumfeldverbesserung kaum verändert. Hierzu kann Hartmut Häußermann und Walter Siebel aus der Zeit vom 22.03.1985 zitiert werden:

"Trotz dieses Auseinanderbrechens in zwei entgegengesetzte Muster großstädtischer Entwicklungen (eine weiterhin wachsende und eine schrumpfende) hat sich bis heute die Stadtentwicklungspolitik kaum verändert. Alle Großstädte betreiben Wachstumspolitik. Sie konzentrieren ihre Kräfte auf die Konkurrenz, um moderne Industrie, Dienstleistungsbereiche und hochqualifizierte Arbeitskräfte. Im Vordergrund stehen der Ausbau der Verkehrsinfrastruktur (Flughäfen) und Investitionen ins Hotel-, Messe- und Kongreßgewerbe; dazu kommen aufwendige Kulturangebote, Stadtbildinszenierungen und die Herrichtung von Inseln eines luxuriösen urbanen Wohnens. Schließlich setzt man auf Industrieparks, Technologiezentren und die technischen, naturwissenschaftlichen Abteilungen in Forschung und Hochschule - in der Hoffnung, sie möchten zu Kristallisationspunkten eines neuen silicon-valley werden".

Wenn schrumpfende Großstädte ihre schwindenden Reserven auf einen aussichtslosen Wettkampf um schrumpfende Wachstumspotentiale konzentrieren, bleibt für Randlagen und Randgruppen, für uninteressante Stadtteile und Bevölkerungsgruppen nichts übrig. Man überläßt diese sich selbst, vielleicht verbrämt mit Selbsthilfeaktivitäten.

5. Wenn ich das gestellte Thema an dieser Stelle summarisch beantworten soll, so möchte ich folgende These wagen:

Eine Chance für die altindustrialisierten Gebiete besteht darin, die Probleme ihrer

gegenwärtigen Entwicklungsbedingungen in Vorteile zu verwandeln, und zwar durch:

- die Sicherung der Chancen preiswerten Lebens,

- das Vorhalten billigen und geschützten Wohnraums,

- mehr Freiraum und mehr Platz, weniger Dichte und weniger Streß,

- kulturelle Vielfalt an der Basis, Verbesserung der Umweltsituation und mehr Gestaltungsqualität in den Städten,

- die Entwicklung eines eigenständigen Profils und eines neuen Selbstbewußtseins,

- neue Formen der Kooperation von Staat, Gemeinden und Entwicklungsgesellschaften zur Umsetzung strategischer Ansätze.

Ein so definierter ökologischer Rückbau ist der unverzichtbare Ansatz für die Beförderung von Zukunftsinvestitionen in alte Industrieregionen.

Allerdings wird man zugestehen müssen, daß gegenwärtig die rechtlichen, organisatorischen, institutionellen und finanziellen Voraussetzungen zur Umsetzung einer solchen Strategie mangelhaft sind.

6. Im folgenden soll diese These an einigen Beispielen von Handlungsfeldern nordrhein-westfälischer Städtebaupolitik verdeutlicht werden.

6.1 Zunächst ist hier die Ressource "Boden" in den Blick zu nehmen. Diese ist in altindustrialisierten Regionen aus meiner Sicht sowohl volkswirtschaftlich als auch in der regionalwissenschaftlichen Betrachtungsweise neu zu bewerten. Dies gilt:

- für das Problem der Brachflächen und der Altlasten,
- für Gewerbegebiete als Stadterneuerungsgebiete,
- für neue Ansätze in der Freiraumpolitik.

6.11 Das Entstehen von Industrie- und Gewerbebrachen hat sich gerade in den altindustrialisierten Gebieten zu einem Massenproblem entwickelt. Angesichts gegebener Flächenengpässe für die Realisierung von Entwicklungschancen ist ihre Reaktivierung sowohl eine strukturpolitische Chance wie eine umweltpolitische Verpflichtung.

Eine genaue Übersicht über die Anzahl der Brachflächen liegt nicht vor. Als realistische Schätzung kann man wohl von 8.000 bis 9.000 ha ausgehen. Der größte Teil liegt dabei in den alten Industrieregionen. Eine Reaktivierung dieser Flächen über den Markt gelingt nicht mehr. Die Einrichtung der Grundstücksfonds in

Nordrhein-Westfalen und das zentrale Management der Reaktivierung von Brachflächen durch die Landesentwicklungsgesellschaft NRW hat sich hier als hilfreiches Instrument erwiesen. Bisher sind rd. 1.300 ha Brachflächen aufgekauft und zum großen Teil bereits aufbereitet worden. Die Hälfte davon wird wieder als Gewerbe- und Industriefläche zur Verfügung gestellt, die andere Hälfte verbessert als Grün- und Freifläche die Wohn- und Standortqualität der Verdichtungsgebiete.

Angesichts der Größenordnung des Brachflächenproblems und der finanziell begrenzten Ressourcen wäre es allerdings wünschenswert, die Aktivitäten des Grundstücksfonds durch folgende Rahmenbedingungen besser abzustützen:

- Immer noch müssen zu hohe Ankaufspreise bezahlt werden, um eine belastete Brachfläche im Interesse einer geordneten Stadtentwicklung zu reaktivieren. Hilfreich wäre hier eine Ausgestaltung des Bodenrechts, das eine Verpflichtung zur Mobilisierung dieser nicht mehr benötigten Produktionsstandorte zu vertretbaren Bedingungen enthält. Bei der Novelle des Bundesbaugesetzes hat man diese Chance vertan. Erforderlich ist hier auch eine Änderung oder entsprechende Interpretation der Bewertungsvorschriften, die in der gegenwärtigen

Praxis jedenfalls den speziellen Bedingungen der Brachflächen nicht gerecht werden. Immer noch werden zur Grundlage von Bewertungen Nutzungsmöglichkeiten angenommenen deren Realisierung oft nur mit unverhältnismäßig hohen Kosten erreichbar ist, ohne daß diese Kosten in ausreichendem Maße wertmindernd berücksichtigt werden. Hilfreich wäre in diesem Zusammenhang auch, das Steuer- und Abgaberecht so auszugestalten, daß es zumindest mittel- und langfristig unattraktiv weil teuer wird, Brachflächen spekulativ oder aus anderen Gründen festzuhalten.

- Die Gewährung von Subventionen zur Bewältigung von Strukturproblemen sollte mit der Verpflichtung einhergehen, im Rahmen dieser Anpassungsprozesse entstehende Industriebrachen zur Reaktivierung für eine anderweitige Nutzung im Sinne der regionalen Entwicklung zur Verfügung zu stellen. Die Eigentümer großer Industriebrachen in den altindustrialisierten Verdichtungsgebieten sollten stärker als bisher in die Reaktivierung dieser Flächen einbezogen werden.

- Die Aufbereitung von Brachflächen sollte nicht singulär, sondern innerhalb einer systematisch angelegten stadtentwicklungs- und strukturpolitischen Konzeption geschehen.

- Das Problem der Altlasten stellt ein oftmals schwer zu überwindendes Hindernis für die Reaktivierung von Brachflächen dar. Hier sind zunächst rechtlich und institutionell die Voraussetzungen einer gebührenden Verursacherhaftung zu schaffen. Dies gilt für den einzelnen Betrieb wie für ganze Branchen. Modelle wie Fondslösungen oder Lizenzabgaben sind in der Diskussion. Bei der Aufgabe von Betriebsstandorten sind ähnlich wie bei bergrechtlichen Betriebsabschlußplänen ordnungsrechtliche Verfahren zu entwickeln, worin die ehemaligen Produktionsstandorte auf Belastungen untersucht und Sanierungs- wie Rekultivierungsverpflichtungen festgelegt werden.

  Schließlich sind die standortbezogenen und technischen Voraussetzungen zur Errichtung von Anlagen zur Sanierung von Altlasten zu schaffen. Bisher gibt es in Nordrhein-Westfalen keine großtechnische Anlage, mit der Altlasten in größerem Umfang saniert werden könnten. Die LEG hat deshalb gemeinsam mit der Ruhrkohle AG und mit VEBA die Initiative ergriffen, um eine Bodensanierungs- und Recyclinggesellschaft als Betriebsgesellschaft zur Sanierung von Altlasten zu gründen. Damit soll eine Initiative ergriffen werden, der dringend notwendigen Sanierung von Altlasten wirtschaftlich und technisch zu Leibe zu rücken.

Die Lösung dieses Problems verbunden mit der Beseitigung von Sonderabfall wird nicht zuletzt ein entscheidender Standortfaktor für Industrieregionen in der Zukunft sein.

Voraussetzung einer durchgängigen und qualitätvollen Reaktivierung von Brachflächen in den Verdichtungsgebieten zur Verbesserung der Standortbedingungen und der Wohnumfeldqualität ist meines Erachtens ein zentrales Management dieses Tuns. Das sollte sich nicht nur auf Ankäufe und Verkäufe und auf die Aufbereitung der Flächen beziehen, sondern ebenfalls Planung, Erschließung und Vermarktung beinhalten. Die Institution der Developer oder die Aktivitäten der Scottish Development- Agency in Schottland sind hier gute Vorbilder.

6.12 Die Förderung der Erschließung von Gewerbegebieten ist ein klassisches Handlungsfeld der Städtebauförderung in Nordrhein-Westfalen. Seit 1976 wurden durch den Einsatz von Städtebaumitteln insgesamt 5.000 ha Gewerbefläche erschlossen. Daran knüpfen sich durchaus kritische Fragen:

- Dieses massive Heruntersubventionieren erschlossener gewerblicher Bauflächen führt letztlich zu einer nicht adäquaten volks- und betriebswirtschaftlichen

Bewertung und damit Verschwendung des Gutes "Boden". Geringe Preise bei Gewerbeflächen führten zu einer üppigen Landnahme der Investoren und produzierten so ständig neue Engpässe.

- Die Erschließung und Aufbereitung der Gewerbegebiete ist nicht selten steril, nach fantasielosen Rastern vorgenommen worden und stellt für das Stadtbild eher ein Problem und keine Qualität dar.

- Die umfangreiche Neuerschließung von Gewerbe- und Industriegebieten geht letztlich zu Lasten der alten Industrieregionen, da neue Fläche in den ländlichen Regionen leichter und billiger verfügbar zu machen sind.

- Räumliche Entwicklungsprozesse lassen sich über eine solche Subvention der Erschließungskosten auch nur schwer beeinflussen, wenn die interkommunale Konkurrenz zu einem gleichgerichteten Verhalten aller Gemeinden führt. Die Konsequenz ist letztlich eine nicht marktgerechte Bewertung der Gewerbeflächen und eine Erpreßbarkeit der Gemeinden durch ansiedlungswillige Unternehmen.

Angezeigt ist deshalb eine grundsätzliche Überprüfung der Strategie der Gewerbepolitik innerhalb der Stadtentwicklungspolitik. Dies gilt insbesondere für die alten Industrie-

regionen. Eine solche Strategie sollte m.E. folgende Elemente enthalten:

- Städtebauliche Gewerbeflächenpolitik auch als Wirtschaftsförderungspolitik muß die bestehenden Gewerbegebiete im Sinne einer Standortsicherung von Betrieben in den Blick nehmen. Ziel ist es dabei, die Gemengelage nicht mehr zu entzerren, sondern sie umweltverträglich bestehen zu lassen und dabei gleichzeitig Entwicklungsspielräume für die Gewerbetreibenden selbst zu eröffnen. Dies ist vorrangig auch ein Managementproblem, das hohe Anforderungen an die Koordinationskraft der Handelnden in den kommunalen und staatlichen Instanzen und des Betriebes stellt.

- Für die Neuerschließung von Gewerbe- und Industriegebieten sind stärker Qualitätsziele in den Vordergrund zu stellen. Dies gilt für kosten- und flächensparendes Bauen, für ökologische Standards bei der Erschließung und weiteren Ausgestaltung der Gewerbegebiete und für eine möglichst einheitliche architektonische Handschrift bei der Besiedlung dieser Räume. Insbesondere bei der Reaktivierung von Brachflächen gilt, daß hier sowohl die Standards der Erschließung als

als auch die Herrichtung der Flächen überhaupt qualitativ besser sein muß als das "normale" Gewerbegebiet, um so die Image-Nachteile dieser ehemaligen Brachflächen auszugleichen.

- Sieht man sich Gewerbegebiete an, so drängt sich durchaus ein Eindruck auf, wonach künftig nicht nur die Wohnumfeldverbesserung Ziel der erhaltenden Stadterneuerung ist, sondern ebenfalls die Gewerbeumfeldverbesserung als Nachbesserung von städtebaulichen Mißständen in den Gewerbegebieten. Ein solcher Ansatz wird sich zumindest dann beschleunigen, wenn erste Leerstände in diesen Gewerbegebieten auftreten und Ansiedlungswillige dort nicht ohne begleitende qualitätsverbessernde Maßnahmen zu gewinnen sind.

Will man die alten Industrieregionen im Standortwettbewerb um ansiedlungswillige neue Industrien attraktiv machen, so wird man die Anforderungen an Qualität und naturnahe Gestaltung der Gewerbegebiete nicht hoch genug ansetzen können. Flächenrecycling, Reökologisierung belasteter Stadtlandschaften unter Einschluß bestehender Gewerbegebiete und qualitätvolle Erschließung und Aufbereitung von neuen Gewerbegebieten sind zentrale Ansätze einer Stadtentwicklungspolitik im Ein-

klang mit den Erfordernissen der Ökologie und denen der Wirtschaftsförderung.

6.13 Die große Anzahl bereits bestehender Industriebrachen, der weiterhin andauernde massive Rückzug der Industrie aus der Fläche aber auch die Strukturprobleme innerhalb der Landwirtschaft eröffnen neue Ansätze und damit Chancen einer übergreifenden Freiflächenpolitik in den Verdichtungsgebieten. Erforderlich ist dafür eine regional ausgerichtete übergreifende Liegenschaftspolitik, um diese Fläche zu sichern, zu gestalten und zu bewirtschaften. Hierin sehe ich eine erhebliche Chance in der Reökologisierung hochverdichteter und belasteter altindustriealisierter Regionen wie etwa der Emscher Zone.

6.2 Schrumpfung, Rückzug der Produktion bedeutet in vielen Fällen auch das Leerstehen von Gebäuden oftmals von Denkmälern in zentralen innerstädtischen Lagen. Damit verbindet sich eine Vielzahl von Chancen der Selbsthilfe, der Schaffung von Raum für soziale Kommunikation, für "kleine Kulturen", Raum für Aktivitäten von Menschen, die durch die Strukturwandlungen der Arbeitsgesellschaft mehr Zeit haben aber auch Raum für Grenzbetriebe und newcomer am Markt

Hier ergeben sich Chancen der informellen Wirtschaft als ein nicht zu unterschätzender und tragfähiger Bereich der städtischen Ökonomie durch Bereitstellung geeigneter Räume, durch Organsation von Selbsthilfe und durch Be-

ratung, durch Verknüpfung von Leistungen und durch das Vorhalten von gemeinschaftlich zu nutzenden Einrichtungen. Dies schließt die Bereiche Wohnen, Kultur, soziale Kommunikation und Arbeiten ein.

Viele Beispiele lassen sich hier inzwischen in Nordrhein-Westfalen nennen. Sie sind nicht von ungefähr gerade in den alten Industrieregionen entstanden. Es wird eine zentrale Aufgabe der Städtebaupolitik sein, diese Entwicklung zu fördern. Es ist überdies eine Aufgabe der Landesentwicklungsgesellschaft, hieran durch Betreuung im Bereich des Bauens, Organisation der Selbsthilfe und die Entwicklung geeigneter Trägerschaftsstrukturen mitzuwirken.

Die Chance die hier besteht, ist die Entwicklung neuer Formen des gemeinschaftlichen Wohnen und Arbeitens, der Betreuung sozialer Randgruppen und die Ausbildung einer neuen Stadtkultur.

6.3 Für den Bereich des Wohnens ist festzustellen. daß im Neubau von Wohnungen mangels Masse nur noch eine geringe Gestaltungskraft für die städtebauliche Entwicklung liegt. Der Wohnungsmarkt hat sich einerseits zu einem Käufermarkt entwickelt. Andererseits gewinnt gerade in den alten Industriegebieten die wohnungspolitische Aufgabe immer mehr Gewicht, gesicherten und möglichst preiswerten Wohnraum vorzuhalten. Dies wird nicht zuletzt dadurch belegt, daß die Leerstände im Bereich des mietpreisgebundenen Wohnraums in den letzten Monaten gravierend zurückgegangen sind. Wohnungsbestandssicherung und Bestands-

pflege, marktgerechte und sozialorientierte Wohnungsbewirtschaftung werden die zentralen wohnungspolitischen Aufgaben in den alten Industriegebieten sein. Das Vorhalten sicheren und preiswerten Wohnraums in einer qualitätvollen Wohnumgebung, deren Herstellung ja das Ziel der Städtebaupolitik in Nordrhein-Westfalen ist, wird eine nicht zu unterschätzende Chance für die Revitalisierung der alten Industrieregionen sein.

6.4 Der Bereich der Infrastruktur ist trotz eines hohen Sättigungsgrades ein Handlungsfeld der Stadterneuerung. Rückbau ist auch hier ein Thema: Bevölkerungsentwicklung, hohe Folgekosten und verändertes Nachfrageverhalten sind die Hauptgründe.

Auch hier gibt es Probleme wie Chancen. Wenn eine Großstadt im westlichen Ruhrgebiet alles in allem 70 Bäder hat, wird man an einer Schließung von einzelnen nicht vorbeikommen. Die Chance besteht darin, daß man geschlossene Einrichtungen ja nicht immer gleich schleifen muß. Sie lassen sich nicht selten zu anderen Einrichtungen umnutzen; so etwa ein altes Schwimmbad in Duisburg als Denkmal mit einer hohen architektonischen Qualität in ein Theater. Aneignung dieser gefährdeten Einrichtungen durch die Bewohner oder durch Vereine, ihre möglichst weitgehende Öffnung, Entspezialisierung und Mehrfachnutzung sind die Strategien, um die Versorgung der Bevölkerung mit diesen Einrichtungen bei veränderten Gegebenheiten gleichwohl sicherzustellen. Dieser Ansatz ist umso notwendiger aber sicher auch erfolg-

versprechender angesichts einer Entwicklung, bei der private "Edel-Infrastruktureinrichtungen" die kommunalen Einrichtungen überlagern bzw. ergänzen und auf die aktiven, einkommensstarken Bevölkerungsschichten zielen. Eine solche Entwicklung ist etwa im Bereich der sogenannten Spaßbäder zu beobachten. Hier wird man sich entscheiden müssen zwischen einer Strategie, die kommunalen Einrichtungen zu reduzieren und die verbliebenen auf das Niveau der privaten Einrichtungen zu heben oder aber die bestehende Vielfalt der Einrichtungen möglichst offen in freier Nutzung der Bevölkerung anzubieten. Erfolgreich wird meines Erachtens nur die zweite Variante bestehen können.

7. Wenn man sich für eine vergleichbare Strategie für altindustrialisierter Regionen entscheidet, so stellt sich doch folgende Frage: reicht es aus, zur Wahrnehmung der aufgezeigten Chancen eine fundierte Strategie zu haben und sie mit Instrumenten und finanziellen Mitteln zu bestücken oder ist die Beseitigung organisatorischer und personeller Engpässe nicht noch entscheidender? Sind die Großorganisationen der Wirtschaft, der Städte, der staatlichen Instanzen vielleicht zu unbeweglich, um die genannten Innovationen zu transportieren ?

Seit Ende der 60er Jahre hat es für das Ruhrgebiet immer wieder integrierte Handlungskonzepte zur Überwindung von strukturellen Krisen gegeben, die teilweise mit erheblichen finanziellen Mitteln ausgestattet waren. Regelmäßig wurde dann über Vollzugsdefizite bei der Realisierung dieser Programme geklagt.

Ich meine deshalb schon, daß es angezeigt ist, darüber nachzudenken, ob nicht zum Vollzug solcher Programme geeignete Innovations- und Entwicklungsträger eingesetzt werden müssen um Vollzugsprobleme zu überwinden. Positive Beispiele hierfür gibt es im Inland und im Ausland.

Stephan Reiß-Schmidt

Freiraumrückgewinnung als Chance alter Industrieregionen: Konzept und Praxis des KVR

Gliederung

		Seite
1.	Vorbemerkung	84
2.	Rahmenbedingungen	87
2.1	Wirtschaftliche und demographische Entwicklungen	87
2.2	Infrastrukturausstattung	90
2.3	Siedlungsflächen- und Freiraumentwicklung	92
3.	Potentiale für Freiraumsicherung und Freiraumentwicklung	98
3.1	Brachflächen	98
3.2	Planungsbrachen	100
4.	Freiraumpolitik des KVR: Konzeption und Instrumente	102
4.1	Vom GEP '66 zum Regionalen Freiraumsystem Ruhrgebiet	102
4.2	Aufbau und Inhalte des RFR	102
4.3	Diskussions- und Verfahrensstand zum RFR	107
4.4	Zielkonflikt Freiraumsicherung - Gewerbeflächenvorsorge	108
4.5	Instrumente der Freiraumpolitik des KVR	111
5.	Erfolge und Probleme der Umsetzung	113
6.	Ausblick	116

1. VORBEMERKUNG

Der Entwicklungsprozeß,der sich gegenwärtig im Ruhrgebiet, der immer noch größten europäischen Industrieregion vollzieht, ist mit dem Begriff "Schrumpfung" nur höchst unzureichend charakterisiert. Wir haben uns stattdessen angewöhnt, diesen vielschichtigen, räumlich und sektoral stark differenzierten Prozeß, in dem Schrumpfung und Wachstum nebeneinander existieren, als Strukturwandel zu bezeichnen.

Das Ruhrgebiet als eine der "klassischen" Industrieagglomerationen des 19. Jahrhunderts befindet sich seit dem ersten "Zechensterben" Ende der 50er Jahre in diesem oft schmerzhaften, aber aufgrund weltweiter wirtschaftlicher und technologischer Rahmenbedingungen gleichwohl unvermeidlichen Prozeß des Strukturwandels von der Montanregion zum technologie- und dienstleistungsorientierten modernen Wirtschaftsraum.

Strukturwandel in wirtschaftlicher und technischer (und damit einhergehend auch sozialer) Hinsicht verursacht immer und überall räumliche Anpassungsprobleme, denn Siedlungsstruktur und Infrastruktur sind relativ unflexible, für lange Zeiträume stabile Systeme. Sie stellen ein hohes gesellschaftliches Sachkapital mit langer Abschreibungsdauer dar, sind also sowohl ökonomisch als auch technisch wesentlich schwerfälliger als etwa das Sachkapital einzelner Wirtschaftsunternehmen.

Für die Stadt- und Regionalplanung in einer alten Industrieregion besteht eine spezifische Aufgabe darin, diese Anpassungsprobleme vorherzusehen und sie zu verringern durch den Umbau und die Erneuerung oder Ergänzung von Siedlungs- und Infrastruktur entsprechend den gewandelten sozialen, wirtschaftlichen und technischen Anforderungen. Daß dies nur in Form einer schrittweisen Erneuerung unter Nutzung aller vorhandenen Potentiale und Qualitäten, und nicht als radikale Flächensanierung einer ganzen Region möglich ist, bedarf heute eigentlich keiner besonderen Begründung mehr. Es ergibt sich aus der wirtschaftlichen und technischen Größenordnung des Problems und aus sozialen und kulturellen Zielsetzungen, mit deren Mißachtung bei der Sanierung der Innenstädte in den 60er und 70er Jahren mehr als genügend leidvolle Erfahrungen vorliegen.

Die Verbesserung der räumlichen, siedlungs- und infrastrukturellen Rahmenbedingungen für den Strukturwandel einer ganzen Region mit über 5 Millionen Einwohnern in 53 Städten und Gemeinden auf mehr

Ruhrgebiet kommunal

als 4.400 qkm Fläche ist eine sehr vielschichtige Aufgabe; ebenso vielfältig sind auch die Chancen, die endogenen Potentiale, die es zu aktivieren gilt.
In diesem Beitrag geht es um einen Teilaspekt, um die Freiraumpolitik als Teil der Umweltpolitik -also um ein zweitrangiges Thema, wie mancher eher ökonomisch ausgerichtete Regionalplaner sagen würde?

Ich gehe dagegen von der These aus, daß die (im umfassenden Sinne ökologisch und städtebaulich definierte) Umweltqualität heute einer der wesentlichen Engpaßfaktoren für einen auch ökonomisch erfolgreichen Strukturwandel des Ruhrgebietes ist.
Freiraum ist Vorbedingung und Trägermedium für wesentliche Umweltfaktoren bzw. Ausgleichsleistungen vom Klima über den Bodenschutz bis zum Naturschutz und zur menschlichen Erholung.
Freiraumpolitik ist daher nach meinem Verständnis gerade für eine alte Industrieregion wie das Ruhrgebiet eines der zentralen strategischen Felder der Stadt- und Regionalplanung und darf wegen ihres Querschnittscharakters -die Landschaftsplaner mögen es mir verzeihen- nicht einer Fachplanung allein überlassen werden.

Zunächst jedoch noch einige Informationen zu den heutigen Aufgaben des Kommunalverbandes Ruhrgebiet (KVR), wie der 1920 gegründete Siedlungsverband Ruhrkohlenbezirk (SVR) seit der Funktionalreform 1979 heißt.
Der KVR ist der älteste (und größte) Regionalverband in Deutschland und in ganz Europa. Er war Vorbild für viele ähnliche Verbände und hatte bis 1976 die Kompetenz der Regionalplanung für das gesamte Ruhrgebiet, die seitdem auf drei Bezirksplanungsräte bei den Regierungspräsidenten in Düsseldorf, Münster und Arnsberg aufgeteilt ist.

Heute ist der KVR vor allem Dienstleistungsinstrument der 53 Städte und Gemeinden des Ruhrgebietes.
Neben der Öffentlichkeitsarbeit und der Abfallentsorgung ist eine wesentliche Aufgabe die "Sicherung und Entwicklung überörtlich bedeutsamer Freiräume" durch

- Erarbeitung regionaler Planungskonzepte zur Freiraumentwicklung;

- Führung des Verbandsverzeichnisses Grünflächen und Beteiligung als Träger öffentlicher Belange an allen räumlichen Planungen/ Fachplanungen;

- Grunderwerb zur Freiraumsicherung - bislang über 8000 ha;

- Förderung von Maßnahmen der Landschaftspflege und Betreuung/ Koordination von Landesförderungsprogrammen wie neuerdings dem Naturschutzprogramm Ruhrgebiet.

Außerdem plant und betreibt der KVR überörtlich bedeutsame Freizeitanlagen wie die bekannten 5 Revierparks in der Kernzone des Ruhrgebietes und die großen Freizeitzentren am Kemnader Stausee an der Ruhr sowie in Xanten mit großen, durch Auskiesungen entstandenen Wasserflächen.

Im Rahmen seiner planerischen Dienstleistungen erarbeitet der KVR u.a. für fast alle Städte und Kreise seines Gebietes die Landschaftspläne und übernimmt im Auftrag seiner Städte und Gemeinden auch städtebauliche Planungen aller Art von der Stadtentwicklungsplanung über die Bauleitplanung bis zu Konzepten der Stadterneuerung und Wohnumfeldverbesserung.
Finanziert wird der KVR über eine Umlage seiner Mitgliedskörperschaften, der 11 kreisfreien Städte und der 4 Kreise des Ruhrgebietes.

2. RAHMENBEDINGUNGEN

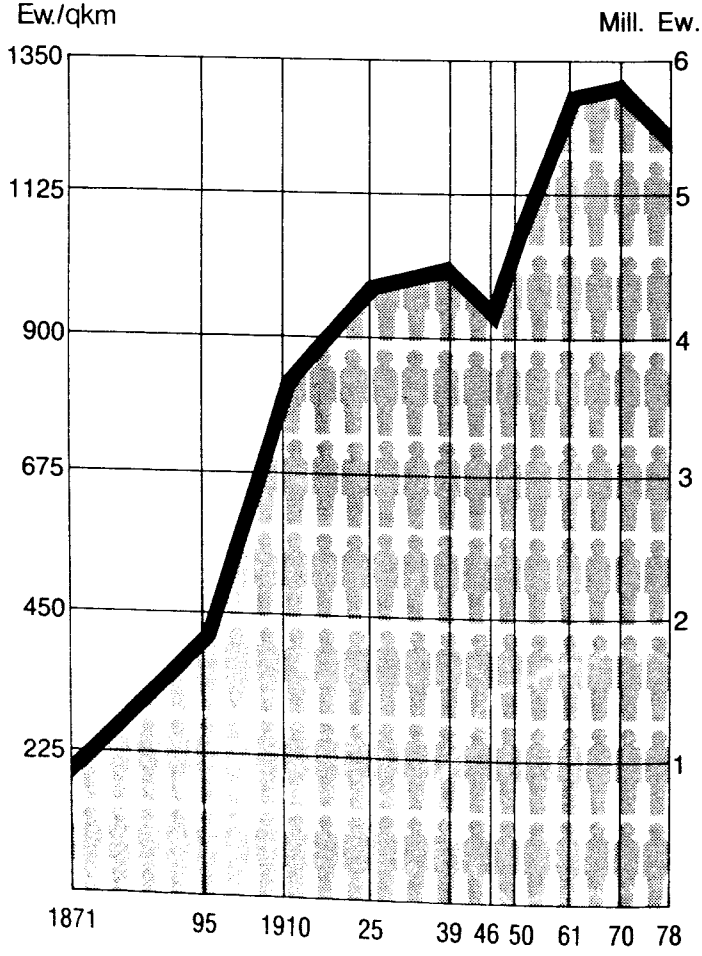
2.1. Wirtschaftliche und demographische Entwicklungen

Vor 150 Jahren, zu Beginn der Industrialisierung, war das Ruhrgebiet unstreitig tiefste Provinz. Knapp 300.000 Menschen lebten in über 300 Städtchen und Dörfern, von denen nur die Städte am Rhein und am alten Handelsweg des Hellweges - Duisburg, Essen, Bochum, Dortmund - und das niederrheinische Wesel als Festungsstadt an der strategisch bedeutsamen Lippemündung einige Bedeutung über den örtlichen Einzugsbereich hinaus hatten.

In wenig mehr als 50 Jahren wurde aus diesem Provinz-Idyll Europas größte und stärkste Industrieregion, gegründet auf Kohle und Stahl, mit über 2 Millionen Einwohnern um die Jahrhundertwende - also siebenmal mehr als zu Beginn der Industrialisierung. Politisch und administrativ fremdbestimmt - noch nicht einmal einer der preußischen Regierungspräsidenten hatte seinen Sitz im Ruhrgebiet - und kulturell praktisch eine Wüste - ohne auch nur eine einzige Universität, fast ohne national bedeutende Museen oder Theater - war das Ruhrgebiet um 1900 und bis weit in die Jahre des Wiederaufbaus nach dem zweiten Weltkrieg hinein Kohlenkeller und Stahlküche der Nation - unverzichtbare Grundlage für imperialistische Kriege ebenso wie für friedliches Wirtschaftswunder, aber unbeliebt, vernachlässigt und ausgenutzt, ohne die Chance zur Entwicklung eines der wirtschaftlichen Bedeutung angemessenen metropolitanen Selbstbewußtseins oder einer innovativen intellektuellen und künstlerischen Schicht, die Entwicklungen weg von Kohle und Stahl vorzudenken oder anzustoßen in der Lage gewesen wäre. Aus dieser industrialisierten Provinz ist in den letzten 25 Jahren, parallel zur Krise von Kohle und Stahl (teilweise durch die Schwächung dieser einst dominierenden Strukturen erst ermöglicht) eine nicht nur wirtschaftlich, sondern technisch-wissenschaftlich und kulturell, aber auch politisch zunehmend lebendige, vielfältige und innovative Region geworden.

Seit 1965, als mit 5,7 Mio Einwohnern der Höchststand erreicht war, ist -überwiegend (d.h. zu etwa 2/3) durch Wanderungsverluste- die Einwohnerzahl des Ruhrgebietes um 0,5 Mio auf heute knapp 5,2 Mio Menschen gesunken. Für das Jahr 2000 werden rd. 4,8 Mio Einwohner prognostiziert. Besonders betroffen waren die großen Städte der Kernzone, die allein seit 1976 rund 300.000 Einwohner, d.h. knapp 8%, verloren haben.
Durch den hohen Anteil von wohnungsorientierten Nahwanderungen in den Ballungsrandbereich (ca. 70% der Verluste der Kernstädte) stiegen die Berufspendlerzahlen und damit Anforderungen und Kosten für die Verkehrsinfrastruktur. Arbeitsplatzbedingte Abwanderungen in den süddeutschen Raum spielen dagegen entgegen verbreiteten Vermutungen kaum eine bestimmende Rolle.

Bevölkerungsentwicklung und Siedlungsdichte



In den letzten Jahren verringern sich die Abwanderungen aus dem Kernbereich in das Umland - ein Indikator für erste Erfolge bei der Verbesserung der Wohnqualität und der Bewältigung des Strukturwandels.
Verstärkt hat sich seit 1984 die Abwanderung ausländischer Arbeitnehmer in ihre Heimatländer: 1984 entfiel die Hälfte des Wanderungsverlustes auf die Ausländerrückwanderung. Der Ausländeranteil im Ruhrgebiet beträgt heute knapp 8% -weit weniger als in Köln oder Stuttgart.
Deutlich erkennbar verschiebt sich wie in allen Ballungsräumen die Altersstruktur: der Anteil der über 65-jährigen ist seit 1960 von 9,5% auf 15% gestiegen und wird bis zum Jahr 2000 weiter auf über 20% steigen. Entsprechend sinkt der Anteil an Kindern, Jugendlichen und Bevölkerung im erwerbsfähigen Alter. Die Folgen für den Infrastrukturbedarf, die Mobilität und den sozialen und kulturellen Bereich sind erheblich.

Sinkende Steuereinnahmen und Schlüsselzuweisungen bei annähernd gleichbleibenden Ausgaben für die Bereitstellung der sozialen und technischen Infrastruktur führten zu erheblichen Haushaltsproblemen der Ruhrgebietsstädte. Andererseits bieten die gesunkenen Einwohnerzahlen der Kernstädte die Chance, negative Überagglomerationserscheinungen bei Wohnungsversorgung und Wohnumfeldqualität sowie Überlastungen der Infrastruktur abzubauen.

Der wirtschaftliche Strukturwandel des Ruhrgebietes wird bei sektoraler Betrachtung am Bedeutungsverlust der einstigen Schlüsselbereiche Kohle und Stahl deutlich:

- Die Steinkohlenförderung halbierte sich seit 1957 (123 Mio to); dies bedeutet bei steigender Produktivität eine Verringerung der Beschäftigtenzahl von fast 500.000 auf heute 114.000 Bergleute. Die Zahl der fördernden Schachtanlagen sank von 140 auf 22. Die letzte der Essener Zechen, "Zollverein", mit 1100 Beschäftigten, wurde am 23. Dezember 1986 dicht gemacht. Mülheim und Bochum sind schon seit Jahren keine Bergbaustädte mehr; Dortmund ist es nach der Stillegung von "Minister Stein" am 31. März 1987 nicht mehr; 3000 Bergleute sind allein von dieser Zechenstillegung betroffen - die letzten von einst 47000 in Dortmund. Der Bergbau schrumpft und wandert nach Norden.

- Die Rohstahlerzeugung im Ruhrgebiet sank in den letzten 10 Jahren um rd. 10% auf heute 22 Mio to. Von den 76 Hochöfen des Jahres 1960 sind 24 übriggeblieben - konzentriert auf die beiden einzigen am Weltmarkt konkurrenzfähigen Stahlstandorte des Ruhrgebietes: Duisburg und Dortmund. Kapazitätsabbau und steigende Produktivität führten auch in der Stahlindustrie zu erheblichen Arbeitsplatzverlusten. Allein Hoesch in Dortmund baute seit 1979 die Hälfte der Arbeitsplätze, 13.000 an der Zahl ab und wird bis Ende 1990 weitere 4000 Beschäftigte "freisetzen". Die aktuellen Auseinandersetzungen um Kapazitätsabbau und Massenentlassungen an den Standorten Oberhausen und Hattingen sind ein Beleg dafür, daß angesichts der Weltmarktbedingungen, der EG-Quotenregelungen und der international durch Subventionen verzerrten Wettbewerbsbedingungen die hochmoderne, technologisch führende und leistungsfähige Stahlindustrie im Ruhrgebiet wahrscheinlich weiter schrumpfen wird.

Der Arbeitsplatzverlust insgesamt betrug im Ruhrgebiet zwischen 1970 und 1980 6,7%, während es bundesweit im gleichen Zeitraum nur 2,4% waren.
Von 1977 bis 1985 sank die Zahl der Industriebeschäftigten im Ruhrgebiet um 20,7% von 765.000 auf 607.000. Dieser Arbeitsplatzverlust im sekundären Sektor konnte nur zum Teil durch neue Arbeitsplätze im tertiären Sektor kompensiert werden.
Der Anteil von Bergbau und produzierendem Gewerbe an den Beschäftigten sank seit 1950 von 63,4% auf weniger als 50%, entsprechend stieg der Anteil der im tertiären Sektor Beschäftigten. Großstädte wie Essen oder Dortmund haben heute Beschäftigungsanteile im tertiären Sektor um 60%.

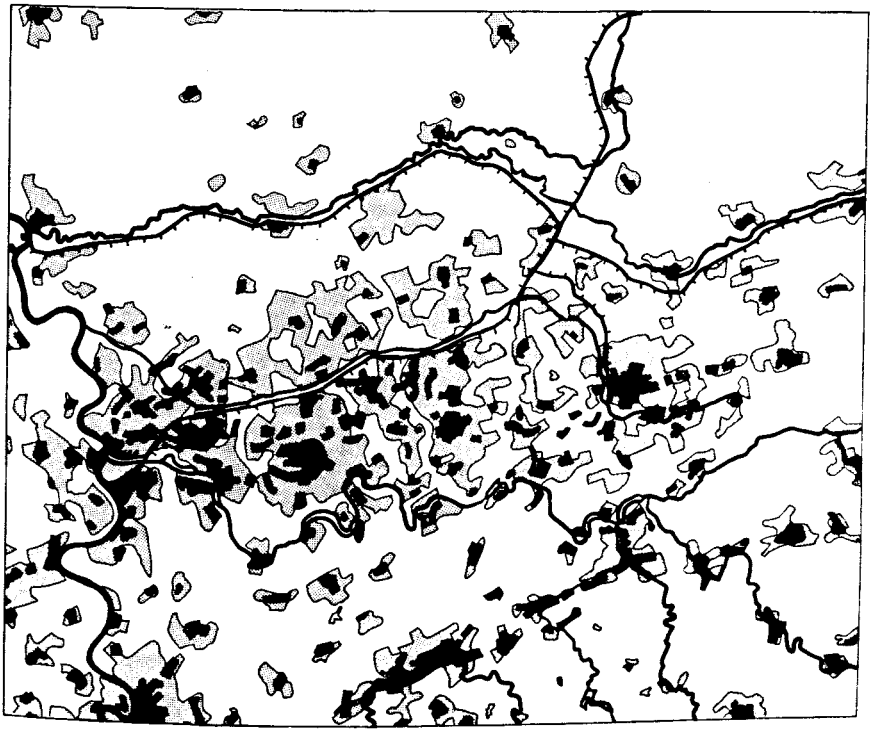
Zwischen 1976 und 1981 stieg die Arbeitslosenquote im Bundesdurchschnitt um etwas mehr als 1/3, im Ruhrgebiet jedoch um über die Hälfte an. Sie oszilliert heute in Dortmund und einigen anderen Ruhrgebietsstädten um die 17% und liegt damit deutlich über dem Bundes- und Landesdurchschnitt.

Neuansiedlungen oder Unternehmensgründungen im produzierenden Sektor von der wirksamen Größenordnung des Bochumer Opelwerkes (z.Zt. rd. 17.500 Beschäftigte) blieben die Ausnahme; Unternehmensgründungen kleiner und mittlerer Unternehmen auch aus dem Hochtechnologiebereich nehmen jedoch in den letzten Jahren deutlich zu: 570 Neugründungen in den letzten 5 Jahren haben immerhin 2200 Arbeitsplätze geschaffen - viel zu wenig allerdings, um die enormen Verluste im klassischen Montanbereich auch nur annäherd ausgleichen zu können. Die Zahl der Unternehmensneugründungen liegt seit Anfang der 80er Jahre wieder über der der Pleiten und stillen Liquidationen. Ein neu angesiedeltes Siemens-Werk für Kommunikationseinrichtungen hat immerhin 2000 Arbeitsplätze nach Witten im südlichen Ruhrgebiet gebracht. Auch hier hat die mittlerweile dichte Hochschullandschaft eine wichtige Rolle bei der Standortentscheidung gespielt.
Technologieparks und Gründerzentren in Zuordnung zu Hochschulen und Forschungseinrichtungen wie in Essen oder Dortmund stoßen auf rege Nachfrage: der 30 Hektar große erste Bauabschnitt des Dortmunder Technologieparks westlich der Universität ist bereits mit 60 Firmen fast ausgebucht; im Technologiezentrum auf dem Campus sind weitere 36 Firmen bereits tätig. 70 Software-Häuser mit rd. 3500 Beschäftigten haben sich in den letzten Jahren in Dortmund angesiedelt.

2.2 Infrastrukturausstattung

Das Ruhrgebiet hat gegenüber anderen altindustrialisierten Regionen etwa in Wales oder Schottland den Vorteil einer sowohl national als auch europäisch betrachtet zentralen Lage mit optimalen Verkehrsanbindungen an die anderen Aktivitätszentren etwa des Rhein-Main-Gebietes, der Randstadt Holland, Brüssel und den niederländischen und belgischen Nordseehäfen. Der Rhein, Autobahnen und zahlreiche Fernverkehrsstrecken der Bahn im Personen- und Güterverkehr gewährleisten vielfältige Erreichbarkeit. Im Inneren ist das Ruhrgebiet durch 272 km Wasserstraßen mit 31 öffentlichen Häfen, durch ein 1470 km langes Schienennetz mit über 70 Bahnhöfen (darunter 6 IC-Haltebahnhöfe), durch ein im Ausbau befindliches S- und Stadtbahnnetz in teilweise unterirdischer Führung und durch ein Autobahnnetz von 533 km voll erschlossen.

Entwicklung der Siedlungsflächen zwischen 1900 und 1983



Siedlungsflächen 1900

Siedlungsflächen 1983

Quelle: Foliothek Ruhrgebiet, KVR 1984

Einwohner- und Siedlungsflächenentwicklung im Ruhrgebiet 1950 - 81

Jahr	Einwohner absolut	Index	Siedlungsfläche absolut ha	Index	m^2 / EW
1950	4,6 Mio.	100	84.000	100	182
1961	5,7 Mio.	124	104.000	124	184
1970	5,6 Mio.	123	123.000	147	217
1981	5,4 Mio.	117	142.000	169	264

Im Rahmen einer von uns gerade abgeschlossenen Kartierung der Siedlungsentwicklung für ausgewählte Nutzungsbereiche zwischen 1953 und 1983 haben sich einige interessante Ergebnisse auch zur räumlichen und funktionalen Differenzierung der Freiraumbeanspruchung durch Siedlungsflächenentwicklung im Ruhrgebiet ergeben:

Bei einer vergleichenden Betrachtung der Daten über die Zeit wird erkennbar, daß sich die hier betrachteten Dekaden 1953 - 1963, 1963 - 1973 sowie 1973 - 1983 deutlich voneinander unterscheiden. Der unterschiedliche Charakter der verschiedenen Etappen der Siedlungsentwicklung läßt sich leicht ablesen.
Der gesellschaftlichen und wirtschaftlichen Entwicklungsphase des 'Wiederaufbaus' entsprechend ist der Zuwachs in der ersten Dekade der größte im Vergleich zu den Folgenden. Er belief sich in der Summe der kreisfreien Städte des Ruhrgebietes auf eine Fläche von zusammen rd. 10.800 ha, bzw. rd. 980 ha im Durchschnitt pro Stadt und bei den Kreisen zusammen auf rd. 7.800 ha bzw. im Durchschnitt rd. 1.960 ha pro Kreis oder 184 ha pro kreisangehörige Gemeinde.

Die Dynamik der Flächenzuwächse in der zweiten Phase, die mit dem Prozeß der 'Suburbanisierung' einherging, verlief demgegenüber leicht abgeschwächt, aber immer noch auf einem sehr hohen Niveau. Die entsprechenden Beträge für die kreisfreien Städte belaufen sich zusammen auf rd. 7.900 ha bzw. rd. 720 ha im Durchschnitt pro Stadt und bei den Kreisen des Ruhrgebietes auf zusammen rd. 7.850 ha bzw. im Durchschnitt auf rd. 1.960 pro Kreis oder 187 ha pro kreisangehöriger Gemeinde.
Damit wird in der Dekade von 1963 - 1973 eine zweite Tendenz bereits deutlich, die sich ebenfalls wie die Dekadenunterschiede durch alle Städte- und Gemeindedaten verfolgen läßt:
Die Kreisentwicklung holte im Vergleich mit den kreisfreien Städten in dem Ausmaß der Siedlungsflächenentwicklung auf und nahm schließlich in Summe in der 3. Dekade eine größere Fläche in Anspruch als in den Städten des Ballungskernes.

Gegenüber den Jahren 1963 bis 1973 ist in der folgenden Entwicklungsphase ein deutlicher Rückgang der Siedlungsflächenzunahme zu verzeichnen. Die Daten veranschaulichen die unterschiedliche Betroffenheit der einzelnen Städte und Kommunen von den zum Teil bis heute anhaltenden Prozessen der 'Konsolidierung' bzw. der 'Stagnation und Krise'. Die entsprechenden Werte liegen auf einem erheblich niedrigeren Niveau und reichen im Einzelfall bis zu einem Rückgang (!) der Siedlungsfläche. Für die Jahre 1973 - 1983 kann ein Zuwachs in den kreisfreien Städten des Ruhrgebietes von zusammen rd. 2.300 ha bzw. rd. 210 ha im Durchschnitt pro Stadt verzeichnet werden. Demgegenüber belief sich die hinzugekommene Fläche in den Kreisen auf rd. 2.500 ha zusammen bzw. im Durchschnitt rd. 620 ha pro Kreis oder rd. 60 ha pro kreisangehöriger Gemeinde.
Der im Vergleich unterschiedliche Entwicklungsverlauf zwischen den Städten der Kernzone sowie den Kreisen bzw. ihren Gemeinden wird auch bei der zusammenfassenden Betrachtung der weiteren Entwicklungsmerkmale deutlich. Als Gesamtzuwachs für den Zeitraum 1953 bis 1983 ist zu beobachten, daß die Kreise mit insgesamt rd. 18.150 ha nahe an die Freiraumbeanspruchung der kreisfreien Städte mit zusammen rd. 21.050 ha herangekommen sind. Beachtlich ist dabei insbesondere, daß dies vor dem Hintergrund eines deutlich geringeren Anteils der entsprechenden Hauptnutzungsbereiche an der gesamten Siedlungsfläche in den Kreisen geschehen ist und hier 1953 auch

FREIFLÄCHENBILANZ DER STÄDTE UND GEMEINDEN IM KVR-GEBIET

Stadt/Gemeinde	Gesamtfläche 31.12.81	Einwohnerzahl 31.12.81	Freiraumanteil 1982	Freiflächenanteil an der Gesamtfläche 1965	1982	Freiflächenant. pro Kopf der Bevölkerung 1982	Ant. Verbandsgrünfl. an der Gesamtfläche 1983
	in km²		in %	in %	in %	in m²/Einwohner	in %
Bochum	145,36	398.492	36,9	54	44	176	39
Bottrop	100,59	114.204	66,3	72	67	633	57
Dortmund	280,18	605.418	46,8	71	50	270	45
Duisburg	232,96	554.377	44,3	55	52	228	39
Essen	210,24	643.640	39,8	57	48	165	41
Gelsenkirchen	104,83	301.397	29,9	50	43	155	36
Hagen	160,34	216.865	68,8	82	72	551	64
Hamm	226,04	171.183	72,0	84	77	1.024	63
Herne	51,38	181.146	28,0	47	37	111	25
Mülheim	91,26	179.334	51,5	67	57	298	50
Oberhausen	77,03	228.278	32,9	64	41	143	28
Kreis Wesel	1.042,15	416.658	83,8	87	85	2.154	68
Alpen	59,54	9.822	-	89	88	5.423	43
Dinslaken	47,68	60.132	-	78	66	560	56
Hamminkeln	164,29	22.472	-	-	91	6.660	82
Hünxe	106,80	12.195	-	86	91	8.005	84
Kamp-Lintfort	63,11	37.835	-	84	83	1.401	61
Moers	67,70	99.555	-	80	62	437	58
Neukirchen-Vluyn	43,46	25.702	-	85	78	1.379	72
Rheinberg	75,14	26.275	-	90	86	2.501	58
Schermbeck	110,69	11.911	-	90	93	8.757	85
Sonsbeck	55,28	6.646	-	92	92	7.647	62
Voerde	53,48	31.843	-	83	78	1.336	57
Wesel	122,60	56.474	-	87	83	1.840	61
Xanten	72,37	15.796	-	93	87	4.061	56
Kreis Recklingh.	759,82	630.049	73,1	78	77	952	68
Castrop-Rauxel	51,65	78.323	-	77	60	411	48
Datteln	66,09	37.292	-	87	81	1.515	80
Dorsten	171,54	71.667	-	88	86	2.078	70
Gladbeck	35,90	79.153	-	56	54	258	47
Haltern	157,77	31.257	-	87	91	4.635	86
Herten	37,31	69.179	-	80	57	330	52
Marl	87,38	88.692	-	80	69	701	59
Oer-Erkenschwick	38,83	27.551	-	78	85	1.188	74
Recklinghausen	66,39	119-533	-	67	60	350	46
Waltrop	46,97	27.402	-	82	78	1.355	74
Ennepe-Ruhr-Kreis	408,05	345.618	75,4	84	78	939	66
Breckerfeld	58,65	7.424	-	96	88	7.501	89
Ennepetal	57,37	35.208	-	85	86	1.391	73
Gevelsberg	26,27	31.366	-	83	89	587	50
Hattingen	71,36	57.067	-	83	76	1.012	75
Herdecke	22,36	24.109	-	85	65	713	56
Schwelm	20,49	30.872	-	76	68	448	55
Sprockhövel	47,76	24.287	-	83	82	1.603	56
Wetter	31,44	29.712	-	84	76	607	65
Witten	72,36	105.573	-	79	66	472	53
Kreis Unna	542,23	389.763	75,0	85	79	1.111	65
Bergkamen	44,79	48.466	-	82	68	666	46
Bönen	38,00	17.842	-	87	86	1.822	69
Fröndenberg	56,21	20.665	-	88	84	2.347	80
Holzwickede	22,35	15.938	-	80	75	1.048	64
Kamen	40,93	44.164	-	83	71	675	58
Lünen	59,07	85.627	-	79	65	465	47
Schwerte	56,18	47.854	-	80	77	917	66
Selm	60,40	24.921	-	90	86	2.088	77
Unna	88,53	57.296	-	89	80	1.241	62
Werne	75,77	26.990	-	91	87	2.454	73

Erläuterung:

Freiraumanteil: Differenz zwischen besiedelter Fläche und Gesamtfläche des Gemeindegebietes.

Freiflächenanteil: Anteil der Grün- und Wasserflächen sowie land- und forstwirtschaftliche Flächen an der Gesamtfläche des Gemeindegebietes.

Freiflächenanteil pro Kopf der Bevölkerung: Quotient aus Freifläche und Einwohnerzahl (Stand 1982).

Anteil der Verbandsgrünfläche: Quotient aus Verbandsgrünfläche (Stand 2/83) und Gesamtfläche.

Quellen:

- Statistische Rundschau, Ruhrgebiet 1982, Teil Flächennutzungskartierung 1980, S. 57 ff und Teil Fläche und Bevölkerung 1950 - 1981, S. 20 ff, Fläche am 31.12.1981 in qkm.
- Städte- und Kreisstatistik Ruhrgebiet, 1983, Strukturdaten für den interkommunalen Vergleich: Flächennutzung, S. 17, Sp. 8 (Differenz zu 100 %).

absolut ein wesentlich geringerer Ausgangsbetrag bei den Wohn-, Wirtschafts- und Verkehrsflächenbereichen zugrunde lag. Bei einer entsprechenden Betrachtung der relativen Zuwächse, d.h. also der Steigerung der Freiraumbeanspruchung in bezug auf die Ausgangsflächen, fallen daher die großen Unterschiede zwischen den jeweiligen Steigerungsraten in den Großstädten und den kreisangehörigen Gemeinden auf.

An der Spitze im absoluten Freiraumverbrauch lagen die drei großen Ruhrgebietsstädte der Hellwegzone Dortmund, Duisburg und Essen. Dies gilt sowohl für die jeweiligen Flächengrößen, die 1983 z.B. bei jeweils über 10.000 ha lagen, als auch für die Zuwachsbeträge, die für den gesamten Zeitraum zwischen rd. 4.300 ha und rd. 2.800 ha betragen. Eine Ausnahme bildet hierbei der drastische Rückgang der Siedlungsflächenzunahme in der 3. Dekade in Duisburg. Im Unterschied zur 1. Phase, wo Duisburg einen Flächenzuwachs von rd. 1.700 ha aufzuweisen hatte und der 2. Dekade mit rd. 1.050 ha, wuchsen die hier betrachteten Wohn-, Wirtschafts- und Verkehrssiedlungsbereiche zwischen 1973 bis 1983 nur noch um rd. 60 ha. Im Zusammenhang mit Stagnationserscheinungen ist auch der relativ geringe Gesamtzuwachs und der Rückgang der Siedlungsfläche in dem Zeitraum 1973 bis 1983 in Oberhausen zu beachten. Die zuvor beschriebenen generellen Entwicklungsunterschiede - hier insbesondere die Stagnationserscheinungen in der 3. Dekade - sind bei allen Ruhrgebietsgroßstädten ausgeprägt. Kennzeichnend für den Ballungskern ist weiterhin, daß die betrachteten Hauptnutzungsbereiche Wohnen, Wirtschaft und Verkehr einen überdurchschnittlich hohen Anteil an der gesamten Gemeindefläche einnehmen und damit eine erhebliche Zurückdrängung des Freiraumes verbunden ist.

Die Wohnsiedlungsbereiche stellten im gesamten Untersuchungszeitraum den flächenmäßig größten Teil der Siedlungsfläche in den kreisfreien Städten dar und hatten absolut gesehen auch den höchsten Flächenzuwachs zu verzeichnen.
Lagen die absoluten Werte für die Wohnsiedlungsbereiche 1953 noch zwischen rd. 5.450 ha (für Essen) und rd. 1.370 ha (für Bottrop) mit einem Durchschnittswert von ca. 2.830 ha, so stiegen diese Werte bis 1983 auf Absolutbeträge zwischen 8.090 ha (für Dortmund) und 1.920 ha (für Bottrop). Die 11 kreisfreien Städte wiesen zu diesem Zeitpunkt einen Durchschnittswert von ca. 4.200 ha auf. Dies bedeutet im Vergleich zu dem Wert von 1953 eine relative Steigerung von ca. 48%.
Bei der Betrachtung des Entwicklungsablaufes der absoluten und relativen Zunahmen in den einzelnen Dekaden wird jedoch deutlich, daß sich der Freiraumverbrauch für Wohnsiedlungsbereiche kontinuierlich verringerte.

In den 11 kreisfreien Städten des Ruhrgebietes nahmen die Industrieflächen, sonstige Gewerbeflächen und Sonderbauflächen im gesamten Untersuchungszeitraum, den zweithöchsten Teil der Siedlungsflächen nach den Wohnsiedlungsbereichen, ein. Bei einem Durchschnittswert von 1.130 ha im Jahr 1953 lagen die absoluten Werte für diesen Siedlungsbereich zwischen 2.850 ha (für Duisburg) und 370 ha (für Bottrop). Der Durchschnittswert stieg bis zum Jahr 1983 auf 1.590 ha an und die absoluten Werte für die einzelnen Städte lagen zwischen 3.770 ha (für Duisburg) und 620 ha (für Bottrop). Der Durchschnittswert erhöhte sich also relativ um 40%. Bei der

RFR '85

BEEINTRÄCHTIGUNG DER REGIONALEN GRÜNZÜGE DURCH SIEDLUNGSFLÄCHEN UND INFRASTRUKTUR

Abb. 27

	Fläche des Grünzugs in qkm	Anteil der Wohnbebauung in qkm	Anteil in %	Anteil der Industrie- und Gewerbeflächen in qkm	Anteil in %	Schutzzonen emittierender Anlagen	Halden, Aufschüttungen etc.	Straßen	Eisenbahnen	Hochspannungs-leitungen
A	72	26	35	4,13	5,7	1500 m (Chemiewerk)	3 Halden Deponie	3 Autobahnen (E3/A2/3, A 42, A 430) Bundesstraße (B 231)	9 Hauptbahn-strecken	1 Freileitung
B	64	23	36	2,07	3,3	1500 m (Kokerei)	Deponie	4 Autobahnen (E 3/A 2, A 42, A 52, A 430) 2 Bundesstraßen 9 Landstraßen	3 Hauptbahn-strecken	6 Freileitungen
C	76	15	19	1,74	2,3		Halden Kraftwerk	3 Autobahnen (A 2, A 42, A 52)	2 Hauptbahn-strecken	6 Freileitungen
D	42	15	35	2,02	4,8		Halden Deponie Schachtanlagen Kraftwerk	3 Autobahnen (A 2, A 42, A 430) Bundesstraße	6 Hauptbahn-strecken	4 Freileitungen
E	61	6	11	1,78	2,9	1500 m (Kokerei)	Aufschüttung Deponien 2 Schachtanlagen	5 Autobahnen (E 3/A 2, A 42, A 43,A 44,A 430) 2 Bundesstraßen 8 Landstraßen	6 Hauptbahn-strecken	7 Freileitungen
F	70	7	10	2,74	4,0			3 Autobahnen (A 42, A 44, A 45) 7 Landstraßen	2 Hauptbahn-strecken	1 Freileitung
G	37	6	15	0,60	1,6	Lärmschutzzone (Flugplatz)	Deponie Halden Schachtanlage	2 Autobahnen (A 1, A 44) 2 Bundesstraßen 5 Landstraßen	5 Hauptbahn-strecken	1 Freileitung
H	55	6	11	0,87	1,6	1500 m (Kokerei)	Halde Schachtanlage Abgrabungen	Autobahn (E 3/A 2) Bundesstraße (B 60)	2 Hauptbahn-strecken	2 Freileitungen

Anmerkung: Bezieht sich auf Neuabgrenzung der Grünzüge im RFR '85

Entwicklung des Flächenbedarfs in diesem Siedlungsbereich ist dieselbe Dynamik zu beobachten, wie bei den Wohnsiedlungsflächen. Der Zuwachs ging absolut und relativ in jeder Dekade des Untersuchungszeitraumes zurück. Lag der höchste Zuwachs in der ersten Dekade noch bei 540 ha (für Duisburg) verringerte er sich bis zum Jahr 1973 auf 360 ha (auch für Duisburg) und erreichte in der letzten Dekade nur noch einen Wert von ca. 210 ha (Dortmund).

Diese rein quantitative Betrachtung von Siedlungsflächenwachstum und Freiraumverlust ist natürlich nur ein recht oberflächlicher Indikator für die zahlreichen qualitativen Beeinträchtigungen des (verbliebenen) Freiraums wie z.B. Zerschneidung, Lärm- und Schadstoffbelastungen, Beeinträchtigungen des Landschaftsbildes, Flächenbeanspruchungen durch Deponien, Halden, Abgrabungen oder Belastungen durch zu intensive landwirtschaftliche oder freizeitbezogene Freiraum-Nutzung.
Es heißt also nicht allzuviel, wenn das Ruhrgebiet insgesamt heute noch zu knapp zwei Dritteln Freiraum ist. Denn -abgesehen von der dargestellten ungleichen räumlichen Verteilung- ist mindestens die Hälfte dieses statistischen Freiraums so stark belastet oder aktuell gefährdet, daß er seine vielfältigen Funktionen nicht oder nur eingeschränkt erfüllen kann.

Gegenstand konzeptioneller und strategischer Überlegungen der Freiraumpolitik im Ruhrgebiet kann also nicht nur der Versuch sein, durch eine restriktive Siedlungsflächenpolitik und flächensparende Erschließungs- und Bauweisen möglichst viel Freiraum zu sichern, sondern es geht im Kern um Freiraumentwicklung: durch "Sanierung" und ökologische Aufwertung belasteter Freiräume und (soweit wie möglich) durch Rückgewinnung bislang für Siedlungszwecke genutzter Flächen.

3. POTENTIALE FÜR FREIRAUMSICHERUNG UND FREIRAUMRÜCKGEWINNUNG

3.1 Brachflächen

Der oben anhand einiger Indikatoren beschriebene wirtschaftliche Strukturwandel des Ruhrgebietes führt nicht nur zu quantitativ zunehmenden, räumlich und qualitativ veränderten Standort- und Umfeldansprüchen der Wirtschaft und der Bevölkerung, sondern durch die Aufgabe montanindustrieller Standorte in erheblichem Umfang zur Freisetzung von Flächen.
Ihr Gesamtumfang wurde 1983 auf 5000 bis 6000 ha geschätzt, d.h. auf eine Größenordnung, die mehr als 25% der insgesamt bebauten und genutzten Industrie- und gewerbeflächen im Ruhrgebiet ausmacht.
Im einzelnen handelt es sich um:
- rund 200 größere Flächen ehemaliger Zechen oder Industriebetriebe mit insgesamt 2.500 bis 3.000 ha;

- rund 230 alte Halden oder Aufschüttungen mit insgesamt ca. 2.500 ha;

- rund 270 brachliegende Verkehrsflächen mit insgesamt ca. 600 ha.

Hinzu kommen zahlreiche kleinere Brachflächen und Wohnbaubrachen in einer Größenordnung von ca. 1.500 bis 2.000 ha.

Als Hypothek ihrer früheren Nutzung besteht bei zahlreichen damaligen Industrie- und Bergbauflächen der Verdacht auf Bodenverunreinigungen. Analysen und Gefährdungsabschätzungen sind jedoch erst bei einem kleinen Teil dieser Altlastenverdachtsflächen durchgeführt worden.

Das enorme Flächenpotential der Zechen- und Industriebrachen ist natürlich nicht nur für die Freiraumrückgewinnung, sondern auch für neue Gewerbe- und Wohnbauflächen ein wichtiges Potential, das so im Idealfall dazu führen kann, daß der Druck auf unbelastete, periphere Freiräume abnimmt, indem neue Siedlungsflächenansprüche auf die infrastrukturell oft hervorragend erschlossenen, siedlungsstrukturell integrierten Flächen gelenkt werden.
Diese Strategie der "Freiraumsicherung durch Innenentwicklung" funktioniert jedoch ebensowenig automatisch und reibungslos wie die komplementäre Strategie der "Freiraumrückgewinnung durch Renaturierung".

Wesentliche Gründe dafür sind:

- die Immobilität der großen Immobilieneigentümer Bergbau und Stahlindustrie, die in manchen Städten 30 - 50% und mehr des noch nicht bebauten Baulandes besitzen, aber es aus verschiedenen Gründen (Bergschadenrisiko, kurzfristig nicht realisierbare, überhöhte Buchwerte, Reserve für eigene wirtschaftliche Aktivitäten, usw.) nicht auf den "Markt" bringen;

- die Belastung der Flächen durch unter- und oberirdische Bauten, vor allem aber durch Bodenverunreinigungen, die eine Wiedernutzung oft zu einem risikoreichen und langen Abenteuer werden lassen;

- seltener eine (objektiv) ungünstige Lage oder unzureichende äußere Erschließung, häufig aber ein für neue Nutzer wenig attraktives, von alten Montannutzungen geprägtes Umfeld der Flächen;

- fehlendes oder nicht bedarfsgerechtes Planungsrecht.

Nur ein kleiner Teil der Brachflächen wurde deshalb in den letzten 20 Jahren über den "freien Markt" neuen Nutzungen (Industrie, Gewerbe, Wohnen, Einkaufszentren, Freizeitparks) zugeführt.

Um die Entwicklungschancen zu nutzen, die die Brachflächen für Umweltverbesserung, Verbesserung der Siedlungsstruktur aber auch für die kommunale bzw. regionale Wirtschaftsförderung bieten, wurden neben den "klassischen Instrumenten" der räumlichen Planung (Landesplanung/Regionalplanung/Bauleitplanung) und der darauf basierenden Bodenordnung im Ruhrgebiet schon relativ früh neue (überkommunale) Instrumente der Förderung und Intervention in den Bodenmarkt entwickelt:

- Optionsverträge und Vermittlungstätigkeit der Arbeitsgemeinschaft deutscher Steinkohlenreviere (seit Ende der 60er Jahre)
- Entwicklungsprogramm Ruhr / "Zechen-Erlaß" 1968
- Förderung von Grunderwerb und Ordnungsmaßnahmen nach StBauFG (seit 1970)

- Liegenschaftspolitik des Kommunalverbandes Ruhrgebiet zur Freiraumsicherung/Freiraumrückgewinnung durch Renaturierung von Brachflächen (seit Mitte der 70er Jahre), einschließlich von der Landesregierung geförderter Sonderprogramme wie das Ankaufprogramm für alte Bergehalden, die begrünt und für Freizeit und Erholung verfügbar gemacht werden sollen
- Grundstücksfonds Ruhr der Landesregierung NW (Ausstattung: 500 Mio DM), mit dem seit 1980 über 60 brachliegende Grundstücke mit ca. 1200 ha Fläche durch die Landesentwicklungsgesellschaft NW mit Landesmitteln erworben und z.T. bereits aufbereitet, erschlossen und an neue Nutzer verkauft wurden. Bislang wurden ca. 450 Mio DM für Ankauf und Aufbereitung ausgegeben. Das Verhältnis von Grunderwerbskosten zu Baureifmachungskosten betrug Ende 1985 82,5% zu 17,5%.

Fast die Hälfte der Grundstücksfonds-Flächen soll als Freiraum für unterschiedliche Zweckbestimmungen (Freizeit und Erholung, Arten- und Biotopschutz) zurückgewonnen werden. Der Rest ist überwiegend für neue gewerbliche bzw. industrielle Nutzung vorgesehen und teilweise auch schon genutzt.

3.2. Planungsbrachen

In den Flächennutzungsplänen der Städte und Gemeinden und in den Gebietsentwicklungsplänen der drei für das Ruhrgebiet zuständigen Bezirksplanungsbehörden bei den Regierungspräsidenten in Düsseldorf, Münster und Arnsberg existieren zahlreiche gewidmente, aber noch nicht in Anspruch genommene Siedlungsflächen, die zum Teil

- quantitativ den absehbaren Bedarf erheblich übersteigen;
- qualitative Mängel in bezug auf Erschließung, Umfeld oder durch erhebliche Bodenbelastungen aufweisen;
- nicht oder nur unter erheblichen Erschwernissen verfügbar zu machen sind.

Nach einem Vergleich der Flächennutzungspläne mit Luftbildern waren 1984 in den 11 kreisfreien Städten kapp 2000 ha Wohnbauflächen und knapp 2.500 ha gewerbliche Bauflächen gewidmet, aber nicht genutzt. in den 4 Kreisen waren es rd. 2.300 ha Wohnbauflächen und 3.300 ha gewerbliche Bauflächen.
Zusammen mit den Sonderbauflächen ergaben sich daraus Planungsreserven von fast 11.000 ha in den Flächennutzungsplänen. In den Gebietsentwicklungsplänen dürften schätzungsweise 15.000 ha an gewidmeten, aber nicht genutzten Siedlungsdarstellungen enthalten sein.

Vergleicht man diese Zahlen mit den in den Wiederaufbau- und Wachstumsjahren real beanspruchten zusätzlichen Siedlungsflächen wird deutlich, daß trotz zunehmendem Siedlungsflächenverbrauch je Einwohner und Arbeitsplatz bis zum Jahr 2000 ein ganz erheblicher Überhang an gewidmenten Flächen besteht,der nach ökologischen und siedlungsstrukturellen Kriterien durch Änderung der Flächennutzungspläne abgebaut werden muß.
Daraus werden sich trotz einer Flächenangebots- und Flächenauswahl-Reserve ganz erhebliche Chancen für die Sicherung vorhandener und die Rückgewinnung verplanter Freiräume ergeben.

Flächenbilanz der Städte und Gemeinden im Ruhrgebiet - Gewerbe- und Industrieflächen - Bestand und Planung

Stadt / Gemeinde	Gesamtfläche 31.12.1984 in ha	Einwohnerzahl 31.12.1984	Gewerbe- und Industrieflächen in ha			Gewerbe- und Industrieflächen insgesamt		Reserveflächen in v.H. des Bestandes
			Bestand	Planung (Reserve)	insgesamt	in qm je Einwohner	in v.H. der Gesamtfläche	
	1	2	3	4	5	6	7	8
Bochum	14.538	384.774	1.233	325,0	1.558,0	40	10,7%	26,36%
Bottrop	10.061	112.353	475	147,5	622,5	55	6,2%	31,05%
Dortmund	28.019	579.697	2.272	359,0	2.631,0	45	9,4%	15,80%
Duisburg	23.282	522.829	2.920	265,5	3.185,5	61	13,7%	9,09%
Essen	21.025	625.705	1.578	308,0	1.886,0	30	9,0%	19,52%
Gelsenkirchen	10.484	287.956	1.321	270,0	1.591,0	55	15,2%	20,44%
Hagen	16.035	207.636	687	164,5	851,5	41	5,3%	23,94%
Hamm	22.612	166.641	684	173,0	857,0	51	3,8%	25,29%
Herne	5.139	173.226	547	198,5	745,5	43	14,5%	36,29%
Mülheim	9.127	173.190	577	58,0	635,0	37	7,0%	10,05%
Oberhausen	7.703	223.265	831	206,5	1.037,5	46	13,5%	24,85%
Kreisfreie Städte (KVR)	168.025	3.457.272	13.125	2.475,5	15.600,5	45	9,3%	18,86%
Kreis Recklinghausen	75.988	621.678	2.350	1.036,0	3.386,0	54	4,5%	44,09%
Unnen im Kreis Unna	5.908	84.084	370	150,0	520,0	62	8,8%	40,54%
Kreis Unna	54.247	388.430	1.387	924,5	2.311,5	60	4,3%	66,65%
Kreis Wesel	104.211	412.636	1.730	1.116,5	2.846,5	69	2,7%	64,54%
Emscher-Lippe-Ruhr-Kreis	40.808	335.676	1.160	317,0	1.477,0	44	3,6%	27,33%
Ruhrgebiet insgesamt (KVR)	443.279	5.215.692	19.752	5.869,5	25.621,5	49	5,8%	29,72%

Quelle: Spalte 1 bis 3, Statistische Rundschau Ruhrgebiet 1985, Hrsgb. KVR und LDS, Januar 1986

Spalte 4, Regionales Freiraumsystem Ruhrgebiet, KVR, Juli 1986
Flächenerhebung durch Vergleich der rechtswirksamen Flächennutzungspläne und der Luftbilder des KVR 1980-1984 (Flächen > 1 ha)

Einige Städte,wie z.B. Oberhausen und Castrop-Rauxel, haben bereits angefangen, ihre Flächennutzungspläne von überzogenen Siedlungsflächendarstellungen zu entschlacken und auf den planerisch zurückgewonnenen Flächen Maßnahmen der Renaturierung oder der Verbesserung vorhandener Freiraumqualitäten für den Arten- und Biotopschutz oder für die Naherholung zu planen und umzusetzen.

4. FREIRAUMPOLITIK DES KVR: KONZEPTION UND INSTRUMENTE

4.1. Vom GEP '66 zum Regionalen Freiraumsystem Ruhrgebiet

Freiraumpolitik gehörte zu den wesentlichen Aufgaben schon des SVR seit seiner Gründung 1920. Die Sicherung überörtlich bedeutsamer Freiflächen wurde vom SVR durch die Aufstellung und Fortschreibung eines "Verbandsverzeichnisses Grünflächen" und durch die Ausübung der Planungshoheit für die Feststellung von Fluchtlinien, die diese Verbandsgrünflächen verbindlich von den Siedlungsbereichen abgrenzten,mit neuen planerischen Instrumenten betrieben.

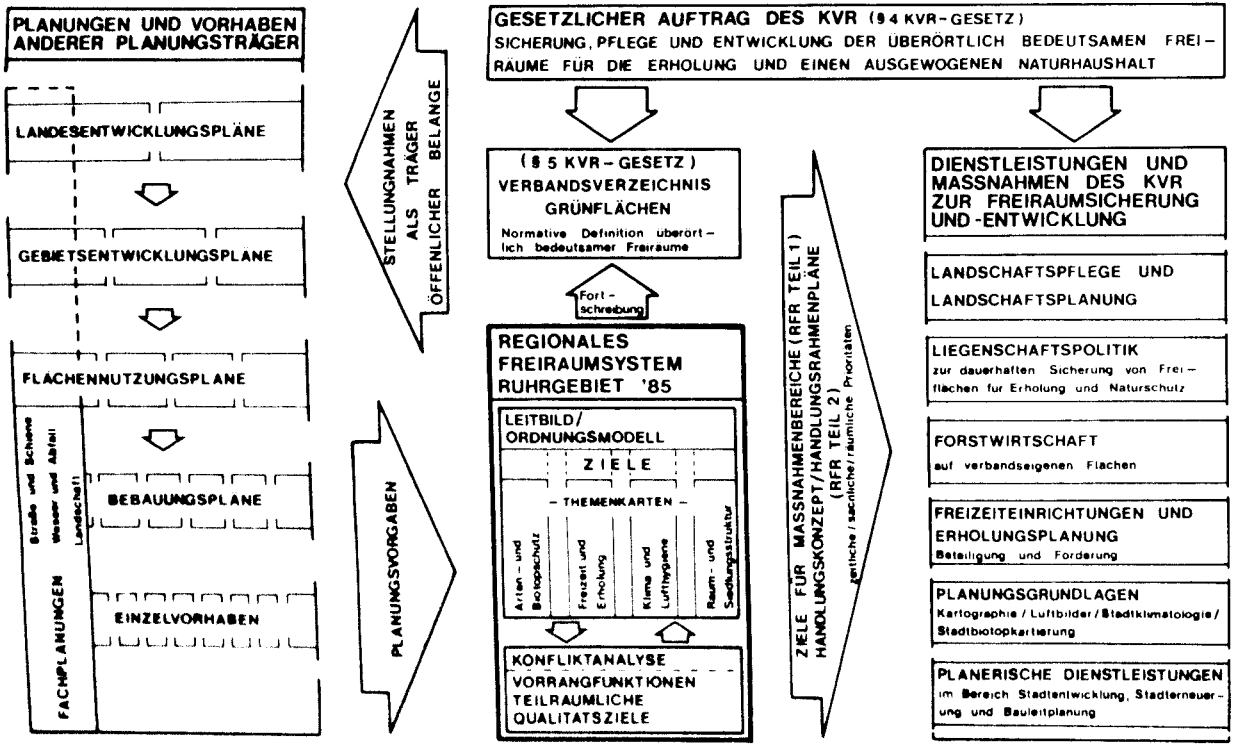
Nach dem zweiten Weltkrieg entstand aus dieser Tradition im Rahmen der SVR-Aufgabe der Regionalplanung für das gesamte Ruhrgebiet das Leitbild der "Regionalen Grünzüge" in der Kernzone des Ruhrgebietes. Sie wurden im Gebietsentwicklungsplan 1966 des SVR abgegrenzt und stellen trotz -teilweise berechtigter- fachlicher Kritik und zahlreichen Eingriffen in ihre Substanz während der Wirtschaftswunder-Wachstumsjahre noch immer das Grundgerüst der regionalen Freiraumsicherung im Ruhrgebiet dar. Sie waren übrigens schon bei ihrer "Erfindung" in den 60er Jahren ein sehr pragmatischer Kompromiß zwischen einem idealtypischen planerischen Leitbild -nämlich der Gliederung der großen Siedlungsagglomeration des Ruhrgebietes durch zusammenhängende Freiräume-, einer strategischen Überlegung -nämlich der Erkenntnis, daß gerade die an den Stadtgrenzen gelegenen Bereiche der Städte dem stärksten Druck durch Flächenansprüche für Siedlungsflächen und (Band-)Infrastrukturen ausgesetzt waren- und dem damals Machbaren -nämlich der Erhaltung jener einzigen großräumig zusammenhängenden Rest-Freiflächen entlang der Grenzen der kreisfreien Städte. Sicher waren die Regionalen Grünzüge naturwissenschaftlich kaum begründet und auch nur zum Teil begründbar, aber ihr politisch-strategisches Gewicht als stadtgrenzenübergreifende Raumordnungsidee ist trotz aller Sündenfälle bis heute wirksam.

Wir haben also Anfang der 80er Jahre bei der Erarbeitung einer "modernen" Konzeption der Freiraumsicherung und Freiraumrückgewinnung nicht ohne Grund auf diesen historischen Vorläufer aufgebaut und auf unsere Weise eine zeitgemäße Version jenes Kompromisses zwischen einem langfristig orientierten raumordnerischen Leitbild und einem planungspolitisch-pragmatischen Handlungsansatz zu entwickeln versucht.

4.2. Aufbau und Inhalte des RFR

Das aus früheren Ansätzen weiterentwickelte und auf aktuellen Erkenntnissen über Qualitäten und Gefährdungen des Freiraums basierende Regionale Freiraumsystem Ruhrgebiet (RFR) ist die notwendige langfristige Leitlinie und konzeptionelle Grundlage für die Fortschreibung des Verbandsverzeichnisses Grünflächen und

RFR '85 — AUFBAU UND WIRKUNGSWEISE



für alle freiraumbezogenen Dienstleistungen und Maßnahmen des Kommunalverbandes. Es erleichtert die Koordination zwischen dem Verband und seinen Mitgliedskörperschaften und enthält als Teil eines regionalen Umweltinformationssystems wichtige freiraumbezogene Informationen für kommunale Planungsentscheidungen. Das Regionale Freiraumsystem Ruhrgebiet will über die Industrie- und Stadtlandschaft an Ruhr und Rhein ein Netz von großen und kleineren Grünzügen legen.
Die Verwaltung des KVR hat 1983 mit der Erarbeitung von Planungsgrundlagen und Konzeptionen für das RFR '85 begonnen. Dazu wurden die im Rahmen der Landschaftsplanung, der Stadtklimagutachten, der Landschaftspflege und der Stellungnahmen beim Verband vorliegeden Informationen über Freiraumfunktionen sowie die vorliegenden Landesentwicklungspläne, Gebietsentwicklungspläne, Flächennutzungspläne und Kommunale Freiraumentwicklungspläne bzw. Freiflächenpläne der Mitgliedskörperschaften ausgewertet und eingearbeitet. Darüber hinaus wurden, soweit erforderlich, zusätzliche flächendeckende Untersuchungen zu einzelnen Freiraumfunktionen durchgeführt.

Ausgangspunkt und Grundprinzip des RFR '85 ist ein kombinierter leitbildorientierter und funktionaler Ansatz.
In Fortentwicklung der im GEP '66 dargestellten Regionalen Grünzüge wird im RFR '85 mit langfristiger Perspektive, ausgehend von vorhandenen Freiräumen, eine regionale Vernetzung der Freiräume angestrebt. Dazu unterscheidet das RFR '85 folgende Freiraumkategorien (räumlich-strukturelles Gesamtkonzept im Maßstab 1 : 50.000)

1) Regionale Grünzüge im Ballungskern

2) Überörtlich bedeutsame Vernetzungselemente im Ballungskern

3) Überregionale Grüngürtel im Übergangsbereich Ballungskern/ Ballungsrandzone

4) Überregionale Landschaftsräume der ländlichen Randzone

Die funktionelle Bewertung von Flächen bzw. die Abgrenzung von Räumen mit besonderer überörtlicher Bedeutung für einzelne Freiraumfunktionen einschließlich ihrer Gefährdung und Entwicklungspotentiale erfolgt auf der Grundlage der bisher untersuchten Funktionsbereiche:

1) Arten- und Biotopschutz

2) Freizeit und Erholung

3) Klima und Lufthygiene

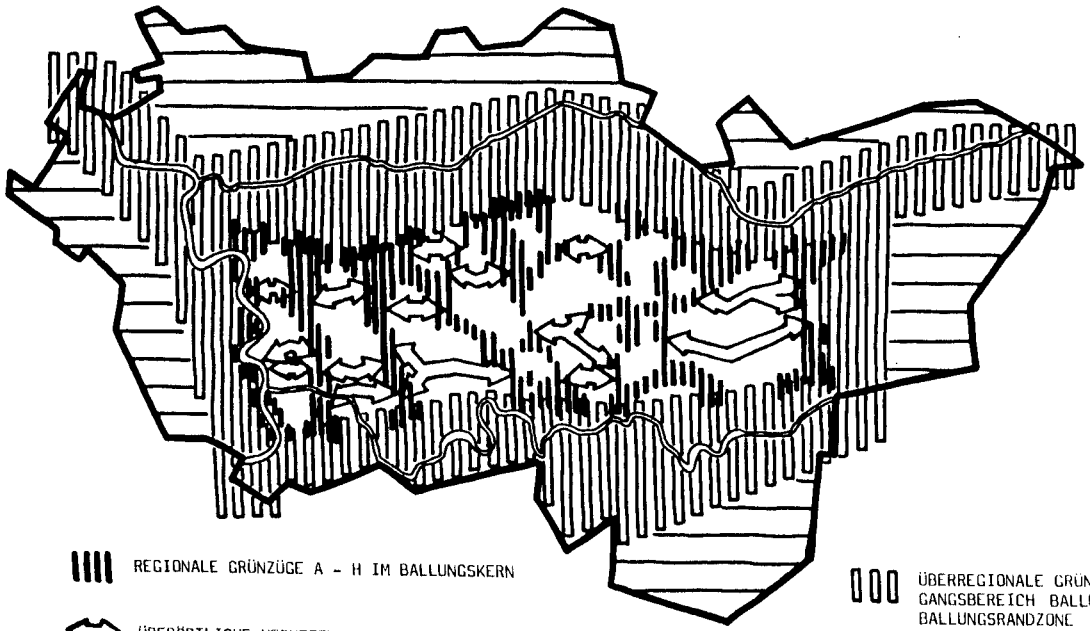
4) Raum- und siedlungsstrukturelle Gliederung

Damit ist für die genannten Funktionsbereiche und ihre Potentiale erstmals eine ruhrgebietsübergreifende einheitliche Bestandsaufnahme und Bewertung vorgelegt worden.
Es ist vorgesehen, die Bewertung überörtlich bedeutsamer Freiraumfunktionen in der nächsten Bearbeitungsstufe um die Themenkarten folgender Funktionen zu ergänzen:

- Bodenschutz und Wasserhaushalt sowie

- Leitstruktur und Elemente des großräumigen Landschaftsbildes

RFR '85 — ORDNUNGSMODELL DER FREIRAUMENTWICKLUNG
FREIRAUMKATEGORIEN



REGIONALE GRÜNZÜGE A - H IM BALLUNGSKERN

ÜBERÖRTLICHE VERNETZUNGSELEMENTE IM BALLUNGSKERN

ÜBERREGIONALE GRÜNGÜRTEL IM ÜBERGANGSBEREICH BALLUNGSKERN / BALLUNGSRANDZONE

ÜBERREGIONALE LANDSCHAFTSRÄUME DER LÄNDLICHEN RANDZONE

RFR '85 — ZIELSETZUNG

OBERZIELE

Schutz, Entwicklung und Rückgewinnung von Freiräumen mit überörtlicher und regionaler Bedeutung für die Erholung und zur Sicherung der nachhaltigen Leistungsfähigkeit des Naturhaushaltes

- Genereller Freiraumschutz
- Schutz und Entwicklung von Freiräumen mit Bedeutung für den Arten- und Biotopschutz
- Schutz und Entwicklung von Freiräumen mit Bedeutung für die Freizeit- und Erholungsnutzung
- Schutz und Entwicklung von Freiräumen mit Bedeutung für das Klima und die Lufthygiene
- Schutz und Entwicklung von Freiräumen mit Bedeutung für die raum- und siedlungsstrukturelle Gliederung

FREIRAUM-KATEGORIE	SCHUTZZIELE								ENTWICKLUNGSZIELE							
	Verhinderung von weiterem Flächenverlust und Versiegelung	Verhinderung von Zerschneidung/Verinselung	Verhinderung neuer Siedlungsansätze / Zersiedelung / Bandartige Bebauung	Verhinderung von Einschränkungen / Unterbrechung des großräumigen Zusammenhangs	Erhaltung naturnaher / extensiver Freiräume, Minderung von Nutzungsdruck	Wirksame rechtl. Sicherung durch Bebauungs-/Landschaftspläne	Schaffung gleichwertiger Ersatzfl. bei unvermeidb. Freiraumverlust/u.s.w. Nullwachstum	Grunderwerb zur Sicherung von kh. Freiflächen	Rückgewinnung und Erweiterung des Freiraumes	Temporäre Freiraumfolgenutzung durch Pacht- und Gestattungsverträge	Beseitigung u. Minderung von Barrieren/Zerschneidungen/Zersiedlungen	Beseitigung u. Minderung von Lärm- und Immissionsbelastungen	Anreicherung mit naturnahen Landschaftselementen	Ausbau für intensive Erholung	Ausbau/Erhaltung für stille, naturnahe Erholung	Grunderwerb zur Rückgewinnung/Verbesserung v. Freiräumen
Regionale Grünzüge im Ballungskern	+	+	+	+	+	+	+	+	+	+	+	+	+	O	+	+
Überörtlich bedeutsame Vernetzungselemente im Ballungskern	+	+	+	+	O	+	+	+	+	+	+	+	O	–	+	+
Überregionale Grüngürtel im Übergangsbereich Ballungskern/Ballungsrandzone	O	+	+	+	+	O	O	O	O	O	O	O	O	O	O	O
Überregionale Landschaftsräume der ländlichen Randzone	–	O	+	O	+	O	O	–	–	–	O	–	–	–	O	–

Im dritten Abschnitt enthält der Entwurf des RFR die Oberziele für die Freiraumsicherung und -entwicklung sowie differenzierte Ziele für die Fortschreibung des Verbandsverzeichnisses Grünflächen, die Stellungnahmen als Träger öffentlicher Belange und die freiraumbezogenen Dienstleistungen und Maßnahmen des KVR. Die textlichen Ziele sind jeweils auf die im räumlich-strukturellen Gesamtkonzept dargestellten Freiraumkategorien bezogen.

4.3. Diskussions- und Verfahrensstand zum RFR

Der Entwurf des "Regionalen Freiraumsystems Ruhrgebiet" (RFR) ist seit der Kenntnisnahme durch die Verbandsversammlung im September 1986 den Städten, Gemeinden und Kreisen, den Regierungspräsidenten, den Trägern öffentlicher Belange im Verbandsgebiet sowie einer Reihe von Institutionen zugegangen und im Rahmen verschiedener Veranstaltungen erläutert worden, u.a. in Umwelt- und Planungsausschüssen auf Einladung der jeweiligen Städte.
Zielsetzung, Inhalte und weiteres Bearbeitungsverfahren wurden mit den Verwaltungen der Mitgliedskörperschaften des KVR, mit den drei Bezirksplanungsbehörden und mit der Landesplanungsbehörde (MURL) einvernehmlich abgestimmt. Dabei konnten die bei einigen regionalen und kommunalen Trägern der Planungshoheit bestehenden Mißverständnisse und Vorbehalte ausgeräumt und der Dienstleistungscharakter des RFR als Gutachten verdeutlicht werden.
Zusammenfassend kann festgehalten werden, daß

- eine regionale Gesamtschau der Sicherung und Entwicklung der überörtlichen Freiräume (Verbandsgrünflächen) durch den KVR von allen Beteiligten für sinnvoll und erforderlich gehalten wird;
- das RFR-Gutachten sowohl eine Grundlage für die Aufgaben und Tätigkeiten des KVR als auch eine wichtige Informationssammlung für die Mitgliedskörperschaften und andere Planungsträger darstellt;
- neben der qualitativen Bewertung der Freiräume (Funktionen, Belastungen) auch Empfehlungen zur weiteren Freiraumentwicklung erarbeitet werden sollen, die u.a. Anregungen und Anstöße für die Änderung von Gebietsentwicklungs- und Flächennutzungsplänen, des Verbandsverzeichnisses Grünflächen sowie für Qualitätsverbesserung und Rückgewinnung überörtlicher Freiräume geben;
- das RFR-Gutachten jedoch keine Bindungswirkung haben und die notwendige Abwägung in der Regional- und Bauleitplanung nicht ersetzen oder vorwegnehmen kann.

Die zur Überarbeitung des RFR-Entwurfs benötigten Informationen bzw. Stellungnahmen sollen bis Ende 1987 beim KVR vorliegen, so daß die Ausarbeitung des Entwurfs zu dem inhaltlich oben beschriebenen Gutachten im Jahre 1988 erfolgen kann. Derzeit werden parallel ergänzende Grundlagen zu Funktion und Belastung der Freiräume beim KVR erarbeitet, die in die überarbeitete RFR-Fassung einfließen sollen.
Auf Anregung einiger Städte wurde eine Arbeitsgruppe der kreisfreien Städte und Kreise zur Begleitung der Gutachtenerarbeitung gebildet.

4.4. Zielkonflikt Freiraumsicherung - Gewerbeflächenvorsorge

In der bisherigen Diskussion über das RFR, aber auch in einer Vielzahl einzelner Fälle im Rahmen der Aufgabe des KVR als Träger öffentlicher Belange in Planverfahren,hat sich als zentraler Konflikt die Frage herausgeschält, welcher Stellenwert der Freiraumsicherung und -entwicklung gegenüber der Gewerbeflächen- und Wirtschaftsförderungspolitik eingeräumt werden soll.
Dies ist gewiß kein neues Thema in planungspolitischen Auseinandersetzungen, aber gerade für eine altindustrialisierte Region im Strukturwandel ist diese Frage von besonderer Brisanz.
Angesichts von 6000 ha Brachflächen und fast 11.000 ha Planungsreserven für Siedlungszwecke, aber auch angesichts der dargestellten Freiraumsituation des Ruhrgebietes wird von einer sachgerechten und nüchternen Diskussion dieses Zielkonfliktes einiges abhängen. Immerhin sehen sich die Industrie- und Handelskammern, die kommunalen Wirtschaftsförderer und ihre Klientel durch eine forcierte Freiraumpolitik, wie sie auf Landesebene durch den Entwurf zum neuen Landesentwicklungsplan III eingeläutet worden war, massiv in ihren Interessen bedroht. Wirtschaftswissenschaftler werden nicht müde, das Gewerbeflächenproblem zum zentralen Engpaßfaktor eines erfolgreichen Strukturwandels im Ruhrgebiet zu erklären.
In der Tat lohnen die komplizierten und auch für unsere praktische Arbeit noch längst nicht ausreichend geklärten Zusammenhänge zwischen Freiraumpolitik und Gewerbeflächenvorsorge in einer alten Industrieregion wie dem Ruhrgebiet eine eingehende Betrachtung.

Der sich seit den 70er Jahren in Europa als Folge veränderter welt weiter Arbeitsteilung und technologischer Entwicklung vollziehende Prozeß der De-Industrialisierung äußert sich -wie H.J. Bade nachgewiesen hat- nicht nur in der Zunahme des tertiären Sektors am Bruttosozialprodukt von 44,4 auf 48,4 Prozent zwischen 1965 und 1980 bundesweit, sondern vor allem im funktionalen Wandel der Beschäftigungsstruktur innerhalb des sekundären Sektors, insbesonder des produzierenden Gewerbes selbst. Zwischen 1961 und 1982 sank de Anteil der Fertigungsbeschäftigten von 71,3 auf 61,2 Prozent, während der Beschäftigungsanteil in den sog. dispositiven Bereichen des produzierenden Gewerbes (Forschung und Entwicklung, Marketing, EDV, Handel/Vertrieb, sonstige produktionsorientierte Dienste) von 18,6 auf 30,7 Prozent stieg.
Einfache, standardisierbare Fertigungsaktivitäten mit Standortanforderungen geringerer Qualität werden unter dem Einfluß der Lohnkosten und des verschärften internationalen Wettbewerbs weltweit und national an die Peripherien verlagert, während sich höherwertige dispositive Tätigkeiten und spezialisierte Fertigungsaktivitäten verstärkt in den großen Agglomerationen und Zentren konzentrieren.
Dadurch verändern sich für die zukunftsträchtigen Branchen bzw. Funktionsbereiche die Standortanforderungen in qualitativer Hinsicht ganz erheblich: anstelle klassischer Standortfaktoren wie Verkehrsanbindung, Bodenpreise und billige Arbeitskraft gewinnen Image, Umweltqualität und Qualifikationsaspekte an Bedeutung. Infolge des funktionalen Wandels innerhalb des produzierenden Gewerbes nähern sich dessen Standortanforderungen hinsichtlich Umwelt und Umfeldqualität immer mehr denen des tertiären Sektors an und erreichen teilweise schon das Qualitätsniveau von Wohnstandorten.

Ursachen für die Schwierigkeiten der Modernisierung alter Industrieregionen liegen u.a. in ihrem relativ alten, z.T. nicht den neuen Anforderungen gerecht werdenden Wohnungs-, Sachkapital- und Infrastrukturbestand und in den dadurch geprägten Siedlungsstrukturen.
Daraus ergibt sich ein erheblicher städtebaulicher, infrastruktureller und ökologischer Sanierungs- und Umbaubedarf als unverzichtbare Voraussetzung für eine ökonomische Modernisierung.
Die Träger künftiger wirtschaftlicher Entwicklung und ihre Beschäftigten verlangen als Wohn- und Arbeitsumwelt städtebaulich und ökologisch intakte, attraktive, imageträchtige Standorte.
Weitere Veränderungen ergeben sich daraus, daß zunehmend nicht mehr monolithische Großbetriebe, sondern kleinere und mittlere Unternehmen/Betriebe mit differenzierten Anforderungen und besserer Integrierbarkeit in städtebauliche Strukturen das Bild der gewerblichen Standortnachfrage auch im Ruhrgebiet prägen werden. Vergleiche mit Stuttgart oder München, aber auch Entwicklungen im Ruhrgebiet -etwa im Umland der Uni Dortmund- belegen dies.
Als Voraussetzung zahlreicher,Umweltqualität bestimmender sozialer und ökologischer Funktionen kommt dem Freiraum eine Schlüsselrolle zu; Freiraumsicherung und -entwicklung ist langfristig orientierte Ressourcensicherung, ohne die Image und objektive Standortqualitäten für Standortentscheidungen künftiger moderner Branchen nicht erhalten bzw. erst wieder neu geschaffen werden können.

Kurzfristig, kleinräumig und bezogen auf den einzelnen Betrieb kann es durchaus zu schmerzlichen Widersprüchen zwischen der langfristig ökonomisch unverzichtbaren Ressourcensicherung durch Freiraumschutz und betrieblichen Standortwünschen kommen.
Schaffung und Verbesserung der Rahmenbedingungen für den Strukturwandel zur modernen Industrieregion bedeutet aber gerade, solchen kurzfristigen Interessen, die langfristig zur Beeinträchtigung dringend benötigter Freiraum-Ressourcen führen, nicht einfach nachzugeben, sondern Methoden und Instrumente zu entwickeln, mit denen ein Ausgleich zwischen kurzfristigen Einzelinteressen und langfristigem Gesamtinteresse der Region geschaffen werden kann. Abwägung und Entscheidung muß vor dem Hintergrund solcher Instrumente und Methoden ohnehin in jedem Einzelfall erfolgen: sie ist primär eine politische Entscheidung, die aber fachlich so gut und umfassend wie möglich vorbereitet werden muß.
Kurzfristig, kleinräumig und einzelwirtschaftlich gedacht ist es z.B. durchaus verständlich und folgerichtig, zur Befriedigung der qualitativ veränderten Wohn- und Betriebsstandortanforderungen eine Strategie der Suburbanisierung, der weiteren Inanspruchnahme intakter, landschaftlich reizvoller, unbelasteter Bereiche fortzusetzen, und die belasteten, problematischen Altstandorte als Brachen ihrem Schicksal zu überlassen. Investitionen und positive Entwicklungen würden sich dann in den peripheren, ökologisch noch relativ intakten Teilen des Ballungsraumes konzentrieren, während in den alten montangeprägten Teilbereichen Erosion, Umweltbelastung, usw. nicht nur nicht vermindert, sondern noch zunehmen würde. Polarisierung etwa zwischen dem Norden und dem Süden einer Stadt oder zwischen Hellweg- und Emscherzone wären die Folge: ein "Rostgürtel" liegengelassener, vergessener Gebiete würde rasch nicht nur das Image der gesamten Region, sondern auch -durch Ausstrahlungseffekte- seine tatsächliche Standortgunst und damit seine wirtschaftlichen Entwicklungschancen bedrohen .

Die erheblichen Investitionen in neue Infrastrukturen zur Erschließung der neu in Anspruch genommenen peripheren Standorte und auch die dort getätigten privaten Investitionen würden durch eine solche Polarisierungs- und Rostgürtel-Strategie schon mittelfristig entwertet.

Im Interesse eines erfolgreichen Strukturwandels sinnvoller scheint mir dagegen eine Strategie zu sein, die
- neue Standortanforderungen zum Anlaß nimmt, durch Altlastensanierung, Umfeldverbesserung, Begrünung, städtebauliche Integration usw. diese künftig benötigten Qualitäten auf den alten Standorten gezielt zu schaffen und so Wirtschaftsförderung, Stadterneuerung und Umweltsanierung im Interesse künftiger Standortqualitäten der gesamten Region miteinander zu verknüpfen;
- mit den städtebaulichen und natürlichen Ressourcen, insbesondere mit dem Freiraum haushälterisch umgeht, und unter dem Ziel der Verbesserung und einer ausgeglichenen Gesamtbilanz neue Belastungen nur bei unabweisbarem Bedarf und wenn sie durch Verbesserungen "auf der anderen Seite der Bilanz" mindestens qualitativ ausgeglichen werden, zuläßt;
- sachlich fundierte, differenzierte und sorgfältig abgewogene Entscheidungen im Einzelfall auf der Grundlage von gesamträumlichen, mittel- bis langfristigen Zielen und Konzepten den nur kurzfristig orientierten, an einfachen Rezepten oder emotionalen Präferenzen ausgerichteten Entscheidungen vorzieht.

Eine derartige Strategie zur Verbesserung der Rahmenbedingungen für den Strukturwandel benötigt:
- Faktenwissen, Methoden, Instrumente;
- Geld für Sanierung, Umbau, infrastrukturelle Ergänzungen usw.;
- Kooperation zwischen öffentlicher Hand und privater Wirtschaft zwischen den räumlich eng verflochtenen Städten untereinander und zwischen Politik und Verwaltung auf kommunaler, regionaler und staatlicher Ebene.

Das RFR-Gutachten ergänzt und koordiniert die freiraumbezogenen Dienstleistungsangebote des KVR.
Ziel ist nicht die Konservierung oder die statische Verteidigung vorhandener Freiräume, sondern die im Interesse langfristiger Ressourcensicherung und Standortqualität notwendige ausgeglichene Gesamtbilanz. Diese kann nicht allein quantitativ (Freiraumanteile) beurteilt werden, sondern muß funktional-qualitativ ermittelt werden. Dazu liefert das RFR erstmals auf regionaler Ebene die Grundlagen und Informationen, die eine regionale Flächenhaushaltspolitik ermöglichen:
- es wird erkennbar, wo das "Konto" soweit überzogen ist, daß weitere "Ausgaben" (d.h. Freiraumbelastungen) im Interesse der Standortgunst des Gesamtraums unvertretbar wären;
- es wird erkennbar, wo Freiraumrückgewinnung und Qualitätsverbesserung vorh. Freiraums zu "Guthaben" führen können, die Spielraum zu neuen "Ausgaben" bieten;
- es werden unterschiedliche Empfindlichkeiten und Risiken erkennbar, die zur Optimierung von Standortentscheidungen in ökologischer Hinsicht dienen können;

- es werden Informationen über Freiraumausstattung und Qualitäten zusammengestellt und regional bilanziert, die wichtige Grundlagen für eine positive Außendarstellung des Ruhrgebietes sind, um damit Standortentscheidungen mit beeinflussen zu können.

4.5. Instrumente der Freiraumpolitik des KVR

Die als Voraussetzung für den wirtschaftlichen Strukturwandel unverzichtbare städtebauliche und ökologische Erneuerung des Ruhrgebietes stellt vor allem an die Städte, Kreise und Gemeinden erhebliche fachliche, organisatorische und finanzielle Anforderungen.

Der KVR hilft seinen Mitgliedern bei der Erfüllung dieser Aufgaben, die in einer so eng verflochtenen Region wie dem Ruhrgebiet nicht innerhalb der Grenzen einer Stadt erfüllt werden können durch z.B.:
- planerische Dienstleistungen
- Landschaftsplanung, Förderung landschaftspflegerischer Maßnahmen
- Liegenschaftspolitik zur Freiraumsicherung und Freiraumrückgewinnung
- Informations- und Wissenstransfer in vielen umweltrelevanten Bereichen, z.B. Klima, Altlasten, Freizeit
- Erhebung, Aufbereitung, Auswertung umweltrelevanter Informationen/Daten
- Bündelung und Vertretung kommunaler Interessen gegenüber Land und Öffentlichkeit - etwa zur Anwerbung von Sonderförderungsmitteln.

Eine Besonderheit der Freiraumpolitik des KVR und zugleich Garant für ihre Wirksamkeit ist die Verknüpfung planerischer, konzeptioneller Arbeit (und zwar von der regionalen Gesamtschau bis zum exemplarischen Detail) mit der konkreten, unmittelbaren Förderung und teilweise auch Durchführung überörtlich bedeutsamer Maßnahmen der Freiraumsicherung und Freiraumentwicklung.

Im Rahmen seiner Liegenschaftspolitik hat der KVR bislang fast 9000 Hektar Wald, wertvolle Biotope und andere gefährdete Freiräume erworben und für ökologische und/oder erholungsbezogene Funktionen "saniert". Diese Freiräume werden vom KVR dauerhaft entsprechend ihren Freiraumfunktionen unterhalten und soweit notwendig weiter entwickelt. Jahr für Jahr werden bis zu 10 Mio DM für den Neuerwerb von gefährdeten Freiraum-Grundstücken ausgegeben. Die Priorität liegt dabei auf der Sicherung und Rückgewinnung von Freiraum in der Kernzone des Ruhrgebietes, in den regionalen Grünzügen und den sie verbindenden Vernetzungselementen. Das Land NW fördert diesen Grunderwerb im Rahmen der verschiedenen Programme des MURL und des MSWV.

Die Führung des seit 1920 bestehenden "Verbandsverzeichnisses Grünflächen", in das heute rund 60% der Gesamtfläche des Ruhrgebietes aufgenommen sind, und die dadurch begründete Beteiligung des KVR als Träger öffentlicher Belange an allen raumwirksamen Planungen und Genehmigungsverfahren, die die Verbandsgrünflächen berühren, bildet dabei sowohl eine wichtige Informationsquelle für konkrete Maßnahmen der Freiraumpolitik, als auch wesentliche Einwirkungs- und Beratungsmöglichkeiten gegenüber den Planungsträgern. Freiraumschonende, umweltverträgliche Siedlungsentwicklungen und

haushälterischer Umgang mit dem knappen Freiraum sind dabei oberste Grundsätze.
Das Verbandsverzeichnis Grünflächen knüpft an die kommunalen Flächennutzungspläne an. Die im Verbandsverzeichnis gesicherten und mit dem besonderen Abwägungserfordernis versehenen überörtlich bedeutsamen Freiflächen gehen deshalb erheblich über den in den Gebietsentwicklungsplänen und im neuen LEP III landesplanerisch dargestellten Freiraum hinaus. Dies führt natürlich auch dazu, daß FNP-Änderungsverfahren zur Darstellung neuer Siedlungsflächen häufig Änderungsverfahren des Verbandsverzeichnisses Grünflächen auslösen und nicht selten zu harten Auseinandersetzungen zwischen KVR und Mitgliedsstädten über den Siedlungsflächenbedarf und mögliche freiraumschonende Alternativen führen. Das letzte Wort haben dabei allerdings die Träger der Planungshoheit, also die kommunalen Vertretungskörperschaften und die Genehmigungsbehörden.

Neben dem klassischen Förderprogramm des KVR für Maßnahmen der Gemeinden zur Beseitigung von Landschaftsschäden und zur Anreicherung und funktionalen Verbesserung der Landschaft hat seit 1986 das vom Land NRW (MURL) getragene und vom KVR wesentlich mit entwickelte und in der Abwicklung betreute Naturschutzprogramm Ruhrgebiet (NSPR) eine zentrale Bedeutung für die Freiraumrückgewinnung in der besonders belasteten und freiraumarmen Emscherzone bekommen.

Im Rahmen des zunächst auf 4 Jahre angelegten Naturschutzprogramms Ruhrgebiet wurden 30 Mio DM vor allem für folgende Maßnahmenbereiche bereitgestellt:

- Die naturnahe Umnutzung von Flächen und Strukturen beinhaltet z.B. die Renaturierung von Industriebrachen, Bebauungsflächen, Grünanlagen usw., oder auch Flächenpachten bzw. -kauf zur Erweiterung wertvoller Gebiete für den Biotop- und Artenschutz und zur Umwidmung bebauter Bereiche,um potentiell wertvolle Gebiete für die Tier- und Pflanzenwelt zu schaffen.

- Ökologische Vernetzungsstrukturen können aufgegriffen bzw. geschaffen werden, indem Böschungen von Straßen, Gleisanlagen und Kanälen renaturiert werden.

- Ökologisch orientierte Einzelprogramme, wie die Entwicklung von Feuchtgebieten in Bergsenkungsbereichen, Bachlaufbegrünungen, Amphibienschutzmaßnahmen oder die Anlage von Hecken und Feldgehölzen dienen ebenso den o.g. Zielen.

- Ein weiterer Maßnahmenbereich ergibt sich aus den sogenannten landschaftspflegerischen Mitmachaktionen. Darunter werden Aktionen verstanden, in denen am Naturschutz interessierten Bürgern die Möglichkeit gegeben wird, aktiv bei der Durchführung von Naturschutzmaßnahmen mitzuwirken. Solche Mitmachaktionen beziehen sich beispielsweise auf die Anlage von Kleingewässern, auf Baumpflanzaktionen, Pflege von Biotopen und Landschaftselementen oder auch auf Nistkastenaktionen.

Der Fördersatz beträgt -in Abhängigkeit von der Finanzkraft der Städte- bis zu 90%.

Die Anträge der Gemeinde, Kreise, Verbände, Vereine oder auch Privatpersonen gehen beim KVR ein, und er stimmt diese mit den Antragstellern ab. Die abgestimmten Anträge werden in einem Arbeitskreis, den das MURL gebildet hat, diskutiert. Er besteht aus Vertretern der für das Ruhrgebiet zuständigen Regierungspräsidenten Düsseldorf, Münster und Arnsberg, des MURL, des Ministers für Stadtentwicklung, Wohnen und Verkehr und dem KVR. Der AK spricht Förderungsempfehlungen aus, das MURL stellt entsprechend die Mittel bereit und die Regierungspräsidenten formulieren die Bewilligungen.

Die Förderung von Maßnahmen im Rahmen des NSPR hat zügig begonnen. Allerdings läßt sich auf der Grundlage der bisherigen Förderungen keine exakte Bilanzierung der Wirksamkeit des NSPR vornehmen. Jedoch deuten sämtliche Indikatoren (Zielkongruenz vieler Förderanträge mit dem NSPR, Engagement der Beteiligten, Informationsfluß usw.) in der Tendenz auf eine positive Entwicklung des NSPR hin. Von den rund 180 z.Z. vorliegenden Anträgen konnten bis Frühjahr 1987 in der engeren Emscherzone schon etwa 50 positiv entschieden und Mittelbereitstellungen in einer Größenordnung von ca. 6 Mio DM durch das MURL ausgesprochen bzw. vorbereitet werden.

5. ERFOLGE UND PROBLEME DER UMSETZUNG

Die Freiraumpolitik des KVR bewegt sich in einem vielfältigen Konfliktfeld konkurrierender Raumansprüche, besonders für Industrie- und Gewerbeflächen, Rohstoffgewinnung und auch Infrastrukturanlagen.
Da der KVR nicht über hoheitliche, bindende Planungs- oder Genehmigungsbefugnisse gegenüber Gemeinden und Fachplanungsträgern und nur sehr begrenzt über Geld als Steuerungsinstrumente verfügt, ist der Erfolg seiner Freiraumpolitik vor allem abhängig

- von der fachlich fundierten Überzeugungskraft seiner Stellungnahmen, Konzepte und Maßnahmen
- vom politischen Gewicht, mit dem von der Verbandsversammlung und ihren Ausschüssen regionale Ziele gegenüber den vielfältigen örtlichen Ansprüchen (und teilweise auch Egoismen) versehen werden;
- vom Konsens, der in jedem Einzelfall erneut mit den beteiligten Städten und staatlichen Stellen gesucht werden muß;
- von zahlreichen formellen und informellen persönlichen Kontakten im politischen und administrativen Bereich, die zielführend genutzt werden müssen.

Der Kommunalverband kann mit klassischem Verwaltungshandeln wenig ausrichten, sondern versteht sich als Mittler, Anreger und Dienstleistungspartner der 53 Städte und Gemeinden und der 4 Kreise des Ruhrgebietes. Zwischen notwendiger Flexibilität und einem an regionalen Interessen orientierten langen Atem ist es eine nicht immer einfache Gratwanderung.

Ein wesentlicher Vorteil liegt in der Kombination von Beteiligung an förmlichen Plan- und Genehmigungsverfahren, planerischen Dienstleistungen, Förderung und eigener Maßnahmendurchführung. Dieser Vorteil kann jedoch nur wirksam werden, wenn die bei der Größe des Verbandsgebietes und der Vielzahl der Beteiligten nicht einfache Koordination nach Innen und nach Außen funktioniert.

Wie bei ähnlichen regionalen Zusammenschlüssen im In- und Ausland ist auch beim Kommunalverband Ruhrgebiet die Haltung der Mitgliedsstädte und -kreise zu "ihrem" Verband oft erheblichen Schwankungen zwischen heftigster Zuneigung und schärfster Kritik ausgesetzt. Dies kann zwar mitunter als störend für eine effiziente Umsetzung von Konzeptionen empfunden werden, ist aber anderer seits ein gutes Korrektiv,durch das man immer wieder zur selbstkritischen Überprüfung von Positionen und Konzepten herausgefordert wird.

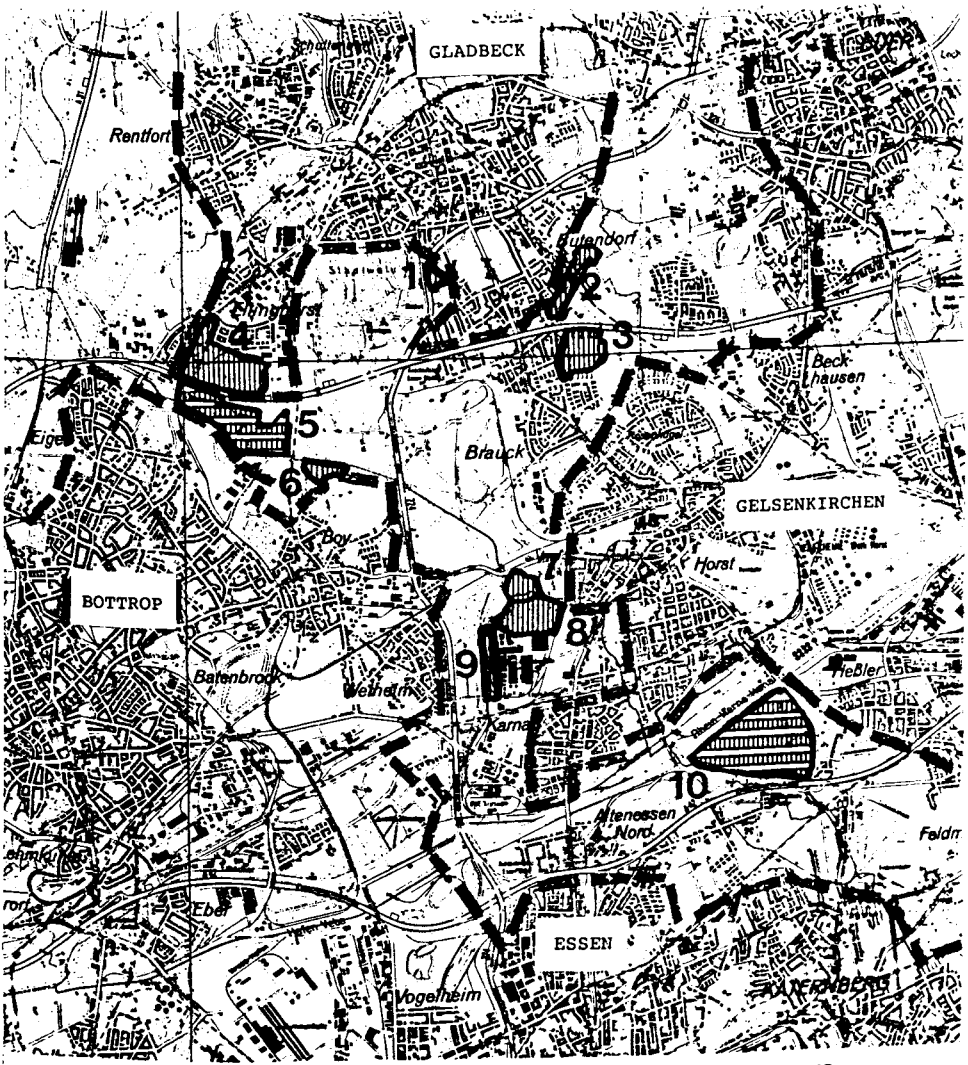
Ein gutes Beispiel für die Möglichkeiten, durch eine Vielzahl einzelner Maßnahmen das Regionale Freiraumsystem Ruhrgebiet in wichtigen Bereichen konkret werden zu lassen stellt der im Bild gezeigte Ausschnitt aus dem Regionalen Grünzug C zwischen Gladbeck, Bottrop, Essen und Gelsenkirchen dar. In diesem stark zerschnittenen, beanspruchten und belasteten Grünzug konnten allein im letzten Jahr in Kooperation mit den Städten fast ein Dutzend bedeutsamer Maßnahmen zur Freiraumsicherung und Freiraumgewinnung eingeleitet werden, so z.B.:

- Die Rückwidmung einer gewerblichen Baufläche zu Freiraum und damit die Aufweitung des regionalen Grünzuges an seiner engsten Stelle.
  Die hier notwendigen Renaturierungsmaßnahmen sollen über das Naturschutzprogramm Ruhrgebiet gefördert werden.
- Der Ankauf und die ökologische Aufwertung einer abgeschlossenen Bergehalde, die sich zum Teil durch Anflug schon selbst begrünt hatte (Haldenankaufsprogramm).
- Die Entwicklung von Feuchtgebieten und die Renaturierung von Bachläufen (Naturschutzprogramm Ruhrgebiet, Gewässer-Renaturierungsprogramm).
- Erwerb und ökologische Aufwertung eines durch industrielle Flächenansprüche gefährdeten Waldgebietes, das teilweise auch der Naherholung dienen soll (Naturschutzprogramm Ruhrgebiet).
- Erwerb einer weiteren abgeschlossenen Bergehalde unmittelbar angrenzend an den Wald im Rahmen des Haldenankaufsprogramms.
- Renaturierung und Schaffung einer Wegeverbindung auf einer brachliegenden Zechenbahn-Trasse.

Der Vorschlag des KVR zu einer Zwischenbegrünung des wohl auf absehbare Zeit weiter brachliegenden, im LEP VI gesicherten Kraftwerksstandortes am Rhein-Herne-Kanal stieß bislang nicht auf Gegenliebe des Flächeneigentümers. Diese Maßnahme könnte auch im Naturschutzprogramm Ruhrgebiet gefördert werden.

Das Beispiel des vier Nachbarstädte tangierenden regionalen Grünzuges C zeigt, daß Freiraumsicherung und vor allem Freiraumrückgewinnung keine Planer-Utopie, sondern reale Chancen zur Verbesserung der Lebens- und Umweltqualität in einer alten Industrieregion sind. Er ist allerdings auch ein Beispiel für typische Schwierigkeiten, die dabei auftreten:

- das Problem der Altlasten, die vor jedem Flächenankauf und jeder Renaturierungsmaßnahme sorgfältige Untersuchungen und oft komplizierte Regelungen zwischen Veräußerer, Stadt und KVR über die Risikoübernahme erfordern;



MASSNAHMEN ZUR FREIRAUMSICHERUNG UND FREIRAUMRÜCKGEWINNUNG
IM REGIONALEN GRÜNZUG C

1. Renaturierung einer Brachfläche
2. Renaturierung Nattbach
3. Umwidmung / Renaturierung ehem.Wohnbauflächen Marienstraße
4. Umwidmung / Renaturierung ehem.Gewerbefläche/Deponie Ellinghorst
5. Sicherung und ergänzende Begrünung Halde Rheinbaben
6. Entwicklung Feuchtgebiet im Boytal
7. Sicherung und ergänzende Begrünung Bergehalde 19
8. Sicherung der Waldfläche Strunksbusch
9. Renaturierung / Wegeverbindung auf ehem. Gleisanlage
10. Zwischenbegrünung Kraftwerksstandort Hessler (LEP VI)

- die Langfristigkeit der Aufgabe Freiraumrückgewinnung, bei der sichtbare Erfolge erst dann eintreten, wenn eine räumliche Schwerpunktsetzung und eine Planungskonzeption über Jahrzehnte durchgehalten,fortentwickelt und in kleinen Schritten beharrlich umgesetzt wird.

Schließlich hängt auch bei der Freiraumpolitik viel am verfügbaren Geld: Grunderwerb und die dauernde Flächenunterhaltung -auch wenn sie noch so extensiv ist- erfordern Mittel, die gerade in der Emscherzone viele Städte aus eigener Kraft nicht mehr aufbringen können. Förderungsprogramme des Landes und Investitionen des KVR haben hier unersetzbare subsidiäre Funktionen.

Die Entwicklung und Fortschreibung von regionalen Konzepten der Freiraumsicherung und Freiraumrückgewinnung macht nur solange Sinn wie ein Mindestmaß an finanziellen Ressourcen für ihre Umsetzung kontinuierlich bereitgestellt werden. Sonst werden solche Konzepte rasch unglaubwürdig und bekommen eher dekorativen als praktisch-politischen Wert. Hier geht es also um politische Prioritätensetzungen für die Freiraumpolitik, für die gegenwärtig die Zeichen nicht schlecht stehen -die allerdings auch immer wieder wachsam zu verteidigen ist gegenüber einer vordergründig "wirtschaftsfördernden" Austerity-Politik, die mit dem Ausverkauf letzter ökologisch aktivierbarer Flächenressourcen einhergeht.

6. AUSBLICK

Das Beispiel des Ruhrgebietes zeigt, daß eine konzeptionell ausgerichtete und richtig instrumentierte, maßnahmenbezogene Freiraumpolitik in alten Industrieregionen wichtige Chancen zur Anpassung von Siedlungsstruktur und Umweltbedingungen an die veränderten Anforderungen moderner Wirtschaftsmetropolen eröffnet. Ökonomischer Strukturwandel und ökologische Erneuerung zur Überwindung des "Engpaßfaktors Umweltqualität" stehen in einer engen Wechselbeziehung. Umweltqualität und damit auch ein ausreichendes Angebot an Freiräumen, die ihre vielfältigen Funktionen auch qualitativ erfüllen können, sind genauso bedeutsame Rahmenbedingungen für einen erfolgreichen Strukturwandel wie z.B. ein hohes Qualifikationsniveau der Beschäftigten oder eine hochwertige Verkehrs-, Versorgungs- und Entsorgungsinfrastruktur.

Freiraumpolitik darf daher -ebensowenig wie andere Bereiche raumbezogener Entwicklungspolitik- nicht isoliert betrachtet und betrieben werden.
Aus den Erfordernissen des sektoralen und funktionalen Strukturwandels ergibt sich für eine zukunftsorientierte regionale und kommunale Flächenhaushaltspolitik vor allem ein enger Zusammenhang zwischen Freiraumsicherung und Gewerbeflächenvorsorge.
Dieser Strukturwandel führt einerseits zur Entstehung von Brachflächen, die als Potentiale für neue Gewerbestandorte <u>oder</u> Freiraumrückgewinnung dienen können und andererseits zu qualitativ veränderten Standort- und Umweltanforderungen der Wirtschaft, die sich damit nicht ohne Probleme zur Deckung bringen lassen.
Gewerbe und Industrie suchen zunehmend für sich und ihre qualifizierten Beschäftigten eine städtebaulich und ökologisch intakte, attraktive Wohn- und Arbeitsumwelt. Die sog. "weichen Standortfaktoren" wie Umweltqualität, Freizeitwert, kulturelles Ambiente und Image gewinnen an Bedeutung für eine erfolgreiche regionale

Wirtschaftspolitik; die qualitativen Aspekte des Gewerbeflächenangebotes und seines Umfeldes sind oft wichtiger als besonders große Flächen und niedrige Bodenpreise.
Für Freiraumbelastung und Flächenverbrauch gibt es (noch) keine normativen Grenzwerte, wie es sie für Gewässerbelastungen, Lärmemissionen oder zahlreiche Luftschadstoffemissionen gibt. Trotzdem gibt es auch hier objektive Grenzen der Ressourcenbelastung, deren Überschreitung die Standortbedingungen für Betriebe und Bewohner negativ beeinflußt und angesichts steigender Qualitätsanforderungen technologie- und dienstleistungsorientierter Branchen zum Hemmnis des Strukturwandels werden kann.

Zur Schaffung ausreichender Rahmenbedingungen für den Strukturwandel ist also nur eine Strategie sinnvoll, die die Erfüllung qualitativ höherer Standortanforderungen der zukunftorientierten Unternehmen mit der ökonomisch und ökologisch gebotenen Umweltverbesserung (Freiraumsicherung, Altlastensanierung, städtebauliche Umfeldverbesserung, Begrünung, Entsiegelung usw.) verbindet und dabei vorhandene Potentiale (Freiräume, Brachflächen, Bausubstanz) optimal zu nutzen versucht. Ziel ist eine vor allem das Konfliktfeld Freiraumsicherung - Gewerbeflächenvorsorge umfassende ökonomisch und ökologisch ausgewogenen Gesamtbilanz.

Eine Freiraum- und Flächenhaushaltspolitik, die sowohl kurzfristigen Erfordernissen in ausreichendem Maße Rechnung trägt, als auch vor allem die Zukunftschancen des Ruhrgebiets für moderne Industrie- und Dienstleistungsbranchen langfristig sichert, erfordert neue Methoden, Informationen und langfristige, flexible Leitbilder; sie ist nicht von jeder Kommune für sich alleine, sondern nur für das Ruhrgebiet als Ganzes und mit einem hohen Maß an Kooperation realisierbar.
Der KVR hilft seinen Mitgliedern mit Dienstleistungsangeboten zur Umwelt- und Freiraumpolitik, diese Anforderungen zu erfüllen und bietet seine Dienste bei der grenzübergreifenden Koordination an.

Die Vielfalt teilweise unkoordiniert arbeitender, teilweise in Konkurrenz zueinander stehender politisch-administrativer und privatwirtschaftlicher Organisationseinheiten und Akteure in der Region enthält ein großes Potential an Kreativität, aber garantiert auch Reibungsverluste.
Deduktive, hierarchisch strukturierte und mechanistische Planungskonzepte müssen unter solchen Bedingungen erfolglos bleiben. Gefragt sind vielmehr dialogfähige Strukturen und kooperative, offene Planungsprozesse, die mit der Umsetzung von Maßnahmen, d.h. mit greifbaren Erfolgserlebnissen für die Akteure, eng verknüpft sind.

Für eine Regionalplanung, die die Chancen alter Industrieregionen erkennen und ihre Wahrnehmung durch die Strukturierung politischer Entscheidungen unterstützen will heißt das, den Blick stärker als bislang nicht nur auf neue Rahmenbedingungen und Planungsaufgaben zu richten, sondern auch die starren Bindungen "klassischer" Organisationsstrukturen und Instrumente zu überwinden.

Andreas Schlieper

Strukturwandel, Technologische Innovationen und Wissenstransfer

Gliederung

		Seite
1.	Strukturpolitische Herausforderung	120
2.	Rahmenbedingungen und Organisationsformen des Wandels	121
3.	"Zukunftsinitiative Montanregionen"	123

Strukturwandel, Technologische Innovationen und Wissenstransfer

Andreas Schlieper

(1)

Veränderungen in den wirtschaftlichen, technischen oder sozialen Strukturen sind das konstitutive Kennzeichen sich entwickelnder Industriegesellschaften; insoweit stellt der aktuelle strukturelle Wandel, also die Verschiebungen in den relativen Gewichten von Sektoren oder Regionen innerhalb einer Volkswirtschaft und ihrer Beiträge zu gesellschaftlichen Wohlstand, keine außergewöhnliche Phase in der Wirtschaftsgeschichte dar. Allerdings unterscheiden sich die aktuellen Vorgänge besonders in den Montanregionen von den bereits erfolgten Anpassungen in den 60er und 70er Jahren durch ihre quantitative *Dimension* (die bis jetzt voraussehbaren Verluste an Arbeitsplätzen in der Eisenschaffenden Industrie und im Steinkohlenbergbau belaufen sich allein in Nordrhein-Westfalen einschließlich des unmittelbaren Verflechtungsbereiches auf nahezu 100.000) sowie ihre *regionale* und *zeitliche Konzentration*: Es sind von den Anpassungslasten besonders die Städte Hattingen und Oberhausen, möglicherweise auch Duisburg-Rheinhausen betroffen, also Städte, in denen ohnehin schon eine hohe, aus den bisherigen Anpassungen der Montanindustrien resultierende Arbeitslosigkeit besteht. Für eine Strukturpolitik mit dem Ziel der Förderung und Schaffung neuer Arbeitsplätze und Wirtschaftsstrukturen wird die Situation dadurch noch erschwert, daß sich die Stillegung von Kapazitäten und der Abbau von Arbeitsplätzen innerhalb nur weniger Jahre (bis zum Beginn der 90er Jahre) vollziehen soll. Wirtschaftshistorisch neu ist schließlich auch der Umstand, daß erstmals seit dem Ende der 40er Jahre die Eisenschaffende Industrie und der Steinkohlenbergbau *gleichzeitig* in eine schwerwiegende Strukturkrise geraten sind.

Die strukturpolitische Herausforderung spielt sich innerhalb eines konjunkturellen Rahmens ab, der kaum über größere Wachstumsspielräume verfügt, aus denen heraus über eine regionale Umverteilung neue Arbeitsplätze in den Montanregionen geschaffen werden können. Die jüngsten weltwirtschaftlichen Ereignisse lassen auch kaum erwarten, daß in absehbarer Zeit eine grundlegende Verstärkung des unzureichenden wirtschaftlichen Wachstums erreicht werden kann. Damit entfiele jedoch die grundlegende Voraussetzung für den klassischen Ansatz der Wirtschaftspolitik, nämlich über die Verteilung von Wachstum durch den Staat regionale und sektorale Probleme zu lösen. Alles in allem legt also das Zusammentreffen von grundlegenden strukturellen Anpassungen in traditionellen Branchen mit einer anhaltenden Phase eines deutlich verlangsamten Wachstums die Vermutung nahe, daß es sich bei den aktuellen Problemen in den Montanregionen nicht allein um eine "Durchgangskrise" handelt, sondern um das Anzeichen für eine die gesamte Gesellschaft betreffende "*Epochenschwelle*". Dies äußert sich auch darin, daß sich zumindest in den Montanregionen tradierte Verflechtungen hin zu den Leitsektoren Kohle und Stahl aufzulösen beginnen, und diese Auflösung betrifft die ökonomischen, technischen und sozialen Verflechtungen gleichermaßen.

(2)

Wenn die politische Aufgabe angesichts der oben geschilderten Ausgangslage umso mehr in der Gestaltung des strukturellen Wandels gesehen wird, gilt es besonders zwei Bereiche zu unterscheiden:

(a) die Bereitstellung von ökonomischen *Rahmenbedingungen*, innerhalb derer sich der strukturelle Wandel möglichst sozial- und umweltverträglich und gleichzeitig mit dem Ergebnis einer Steigerung der Wettbewerbsfähigkeit vollziehen kann; und

(b) die Schaffung bzw. Stärkung von *Organisationsformen*, mit denen besonders in den betroffenen Regionen die Inanspruchnahme dieser Rahmenbedingungen ermöglicht und verbessert werden kann.

Besonders dieses zweite Aufgabenfeld gewinnt an Bedeutung, da es sich bei der Wirtschaftspolitik um einen Politikbereich handelt, in dem der Staat in den westlichen Industriegesellschaften über relativ wenige hoheitliche Zuständigkeiten besitzt. Im Bereich der Wirtschaft existiert ein Geflecht von Akteuren mit weitgehender Autonomie, was ihre Entscheidungen zur Investition und zur Schaffung von Arbeitsplätzen anbetrifft. Aber zunächst zu den ökonomischen Rahmenbedingungen:

ad (a): Während der letzten Jahre hat sich nicht zuletzt angesichts des offenkundigen Versagens der traditionellen Instrumente der interventionistischen Wirtschaftspolitik ein neues Instrumentarium entwickelt, das sich besonders durch ein relativ weitreichenden Ansatz in bezug auf die ökonomischen Zusammenhänge auszeichnet. Nicht allein die quantitative Verfügbarkeit des Produktionsfaktors Kapital steht im Vordergrund, sondern eine Vielfalt von Maßnahmen zur Verbesserung der regionalen Ausstattung mit allen Produktionsfaktoren. Zur regionalen Wirtschaftspolitik in diesem erweiterten Sinne zählen inzwischen Instrumente zur Verbesserung der Qualifikation der Beschäftigten und der Arbeitslosen, zur Reaktivierung und Erschließung neuer Industrie- und Gewerbeflächen sowie ihrer Ausstattung mit Gebäuden oder einem weitreichenden Angebot an Dienstleistungen sowie Maßnahmen der besonderen Förderung von Innovation und technologischer Entwicklung sowohl an den Hochschulen wie auch in den Unternehmen selbst. In nahezu allen traditionellen Industrieregionen - wenn auch mit unterschiedlichen Schwerpunkten - sind diese Maßnahmen zudem in speziellen regionalen Aktions- und Entwicklungsprogrammen zusammengefaßt worden. Diese Programme beruhen darüber hinaus auch angesichts fehlender gesamtwirtschaftlicher verteilungsfähiger Wachstumsressourcen fast alle auf der gleichen strategischen Ausgangsposition, nämlich der Stärkung der jeweiligen "endogenen Potentiale", also der spezifischen regionalen Entwicklungsmöglichkeiten.

Inzwischen hat sich in bezug auf die instrumentelle Ausgestaltung der regionalen Wirtschaftspolitik weltweit eine Art "Stand der Technik" herausgebildet. Unterschiede in Konzeption und Umsetzung sind weitgehend eher mit unterschiedlichen administrativen Strukturen zu erklären als mit einem Vorsprung in der Kreativität. Im übrigen sind Beispiele für ein solches, umfassend angelegtes wirtschaftspolitisches Handeln nicht allein im internationalen Vergleich (sozusagen durch "Politik-Spionage") aufzufinden, sondern ebenso im historischen Vergleich: Die preussische Gewerbepolitik des frühen 19. Jahrhunderts war gekennzeichnet

durch weitgehende und massive Eingriffe in das ökonomische Handeln der Unternehmen, sowohl im Sinne von Förderung als auch von Zwang (zur Industrialisierung).

Zu den genannten administrativen Strukturen zählt jedoch nicht allein das (gesamt-)staatliche Handeln, sondern mindestens ebenso die Organisationsform des Handelns auf der regionalen bzw. lokalen Ebene.

ad (b): Angesichts des Umstandes, daß der Staat in der Wirtschaftspolitik über relativ wenige hoheitliche, direkt wirkende Instrumente verfügt, kommt der *Kooperation* der autonomen wirtschaftlichen Entscheidungsträger in Unternehmen, Verbänden, Gewerkschaften, Arbeitsverwaltung, Hochschulen und öffentlicher Verwaltung eine besondere Bedeutung zu. Es geht darum, die Akzeptanz und vor allem die tatsächliche Inanspruchnahme des durch staatliches Handeln gesetzten Rahmens für die regionale Entwicklung zu organisieren bzw. die Selbstorganisation nicht nur zuzulassen, sondern sie zu fördern und ihr Handlungsspielräume zu geben. Auch hier gilt es zwei Bereiche zu unterscheiden:

* die *institutionellen Rahmenbedingungen*, innerhalb derer sich die Organisation bzw. Selbstorganisation der kooperativen Prozesse in den Regionen vollziehen kann; die Erfahrungen mit den diversen regionalen Aktionsprogrammen in den traditionellen Industrieregionen haben deutlich gezeigt, daß der strukturelle Wandel auch nach veränderten administrativen Strukturen sowohl innerhalb der Verwaltung als auch in der Aufgabenteilung zwischen Staat und privaten Akteuren verlangt. Dabei trifft die allenthalben ablaufende "Entbürokratisierungs-" oder "Deregulierungsdiskussion" nur auf die äußere Erscheinungsform; wesentlicher für die Bewältigung der Herausforderungen des strukturellen Wandels sind eher die sich zunächst in den angelsächsischen Ländern entwickelnden Formen der Kooperation, der sog. "public-private-partnership", d. h. der inzwischen recht weitgehend auch (in ständigen Konferenzen oder besonderen Institutionen) formalisierten Formen der Zusammenarbeit.

* das *Selbstverständnis* der wirtschaftspolitischen Akteure, d. h. ihre subjektive Bereitschaft, sich an diesen kooperativen Prozessen mit dem Ziel des umfassenden strukturellen Wandels in den Regionen aktiv und engagiert zu beteiligen. Ein solches auf Kooperation ausgerichtetes Selbstverständnis der Akteure ist umso wichtiger, als die Zusammenarbeit - und eine engagierte allemal - durch staatliche Dekrete nicht angeordnet werden kann. Schließlich geht es im Bereich der (regionalen) Wirtschaftspolitik auch nicht um die bloße Beteiligung (die Partizipation) von Betroffenen an originären staatlichen Entscheidungsprozessen (wie etwa in der Regionalplanung), sondern darum, eine Vielzahl von autonomen Entscheidungsprozessen und -kalkülen zu koordinieren. Die Bedeutung dieser "*subjektiven Komponente*" zeigt sich in der Wirtschaftsgeschichte sehr deutlich, etwa bei der Umsetzung technischer Neuerungen in die Ökonomie hinein, also bei dem Schritt von der "Invention" zur "Innovation". Die Frage nach dem "Selbstverständnis" betrifft allerdings nicht allein das Verhalten der privaten Akteure (in den Unternehmen) und etwa ihre Bereitschaft, eine Verantwortung für regionale Wirtschaftsabläufe zu entwickeln, sondern ebenso das "Selbstverständnis" der in der staatlichen Administration Handelnden.

Um es zusammenzufassen: Die Erfahrungen mit den Ergebnissen der klassischen ("interventionistischen") Wirtschaftspolitik während der letzten Jahre eines sich verstärkenden strukturellen Wandels haben gezeigt, daß die Organisation der Politikumsetzung (wenn man so will: das "Management") eine immer stärkere Bedeutung für den Erfolg der angewandten politischen Instrumente gewinnt.

Die politische Aufgabe in der aktuellen Situation des strukturellen Wandels betrifft also sowohl die Schaffung der erforderlichen Rahmenbedingungen für die technische und ökonomische Entwicklung (und dies in einem breiten Ansatz, der Maßnahmen zur Verbesserung der Qualifikation, der Umweltsituation, der Bereitstellung von Flächen oder von Kapital für spezifische Zwecke ebenso umfaßt wie die Innovations- und Technologieförderung im engeren Sinne) als auch die Förderung des erforderlichen Engagements bei den Beteiligten, diese Rahmenbedingungen anzunehmen und mit eigenen Aktivitäten und Initiativen umzusetzen.

Wenn in diesem Zusammenhang von "*Konsens*" zwischen den Beteiligten die Rede ist, so soll dies nicht bedeuten, daß die Hoffnung gehegt würde, man könne auf diesem Wege jedweden Konflikt nicht nur ausräumen, sondern - über ein Klima der Harmonie - sogar seine Entstehung verhindern. Es geht eher darum, sog. "semantische Konflikte" (also solche, die unterschiedlichen Verfügbarkeit oder semantischen Interpretation von Informationen beruhen) von "Interessenskonflikten" (also solchen, die das Ergebnis einer unterschiedlichen Sicht von "Wahrheit" sind) zu unterscheiden. Eine "Harmonisierung" von Interessensgegensätzen ist also weder wahrscheinlich noch beabsichtigt, wohl aber, diese Gegensätze genauer zu identifizieren und schließlich diese "Interessenskonflikte" einer politischen Entscheidung - über die Bildung von Mehrheiten - zuzuführen.

(3)

Auf diesen Überlegungen aufbauend hat die nordrhein-westfälische Landesregierung angesichts der sich im Laufe des Jahres 1987 verschärfenden Krisen in der Eisenschaffenden Industrie und im Steinkohlenbergbau die "*Zukunftsinitiative Montanregionen*" entwickelt. Sie beruht mit ihren fünf *Aktionsfeldern*

* "Innovations- und Technologieförderung",
* "Förderung der zukunftsorientierten Qualifikation der Arbeitnehmer",
* "Arbeitsplatzschaffende und arbeitsplatzsichernde Maßnahmen",
* "Ausbau und Modernisierung der Infrastruktur",
* "Verbesserung der Umwelt- und Energiesituation",

auf einem breiten instrumentellen Ansatz, der sich durchaus in der Tradition des "Entwicklungsprogrammes Ruhr" von 1968 und des "Aktionsprogrammes Ruhr" von 1979 versteht.

Für die weitere regionale Entwicklung in den Montanregionen bedeutsamer erscheint allerdings, daß für die Auswahl von konkreten Projekten innerhalb der genannten Aktionsfelder, vor allem aber für die Gewichtung angesichts der spezifischen regionalen Stärken und Schwächen keine Entscheidung oder Prioritäten seitens der Landesregierung vorgegeben wurden, sondern dies dem regionalen Prozeß der Konsensbildung überlassen wird. Insoweit basiert der konzeptionelle Ansatz der "Zukunftsinitiative Montanregionen" sowohl auf dem Gedanken der *Regionalisierung*, also der Verlagerung der Entscheidungskompetenz, als auch auf dem der *Kooperation*, also der Zusammenführung der autonomen Akteure der Wirtschaftspolitik. Diese Konzeption ist auch Reflex darauf, daß innerhalb einer komplexen und komplizierten Gesellschaft die staatlichen Zentralinstanzen kaum über die im notwendigen Maße detaillierten Informationen verfügt, zumindest nicht in der erforderlichen Zeit, so daß die Kapazität zur Problemlösung möglichst nahe dorthin verlegt werden muß, wo die Probleme auch entstehen. Auch diese Konzeption steht in Nordrhein-Westfalen in einer gewissen Tradition, hat doch 1979 die "Ruhrgebietskonferenz", an der die wirtschaftspolitischen Akteure der Region beteiligt waren, die Aufstellung des "Aktionsprogrammes Ruhr" vorbereitet und

unterstützt. Die Erfahrungen mit dem APR habe allerdings gezeigt, daß die Akteure nicht nur bei der Formulierung von Programmen, sondern auch bei der Umsetzung zu beteiligen sind und vor allem, daß diese Umsetzung nicht nur auf der gesamtregionalen Ebene, sondern unter Einbeziehung örtlicher und teilregionaler Zusammenhänge erfolgen muß.

So sehr der bei der "Zukunftsinitiative" gewählte Ansatz auf Zustimmung der Betroffenen in den Montanregionen gestoßen ist - was sich nicht zuletzt im hohen Engagement bei der Erarbeitung und ersten Umsetzung von Projektvorschlägen und regionalen Aktionsprogrammen zeigt -, so sehr stellen sich weitere konzeptionelle Fragen. Eine der wichtigsten ist dabei die Frage nach der Koordination *zwischen* den einzelnen Regionen; angesichts der Engpässe im Landeshaushalt, aber auch weil das Ziel der Regionalisierung nicht sein kann, Projekte und Fördermittel gleichmäßig über die Regionen zu verteilen, bleibt ein hoher Entscheidungs- und Koordinierungsbedarf weiterhin bei der Landesregierung. Um diese Entscheidungen treffen zu können, bedarf es jedoch zumindest der Bewertungskategorien, anhand derer eine regionale Auswahl getroffen werden kann. Diese Kategorien wiederum selbst können nicht quasi "immanent" aus den jeweiligen Fachpolitiken gewonnen werden, sondern müssen - weil es ja um die *regionale* Entwicklung geht - in einem anderen Verfahren als dem üblichen der Ressortabstimmung entstehen. Fraglich bleibt, ob dazu der Informationsstand (zumindest der zeitnah verfügbare) auf der Landesebene ausreicht oder ob nicht neue Strukturen von Informationsbeschaffung und damit auch der Administration geschaffen werden müssen. Die bisherigen Erfahrungen mit der Abwicklung der "Zukunftsinitiative" legen derartige Überlegungen zur Reorganisation, zumindest jedoch zur Schaffung einer entsprechenden zusätzlichen Organisation nahe.

Autorenverzeichnis

Prof. Dr. Gerd Hennings
Fachgebiet Gewerbeplanung, Fachbereich Raumplanung
Universität Dortmund
Postfach 50 05 00, 4600 Dortmund 50

Prof. Dr. Klaus R. Kunzmann
Institut für Raumplanung, Universität Dortmund
Postfach 50 05 00, 4600 Dortmund 50

Dipl.-Vw. Peter Lampe
Landesentwicklungsgesellschaft Nordrhein-Westfalen
für Städtebau, Wohnungswesen und Agrarordnung GmbH
Roßstraße 120, 4000 Düsseldorf 30

Dipl.-Ing. Stephan Reiß-Schmidt
Kommunalverband Ruhrgebiet, Abteilung Planung
Kronprinzenstraße 35, 4300 Essen 1

Dr. Andreas Schlieper
Ministerium für Wirtschaft
4000 Düsseldorf